



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ

ΤΜΗΜΑ ΜΗΧΑΝΙΚΩΝ ΧΩΡΟΤΑΞΙΑΣ, ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΑΣ &
ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ

ΠΜΣ «ΧΩΡΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ ΚΑΙ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ»

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ:

**«Δίκαιο και αυθαίρετη δόμηση στην Ελλάδα: αναδρομή,
ανάλυση, προοπτικές»**



Φοιτήτρια: Δέσποινα Ζιανού
Επιβλέπων καθηγητής: Μάριος Χαϊνταρλής

ΒΟΛΟΣ
Ιούνιος 2017

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η αυθαίρετη δόμηση στην Ελλάδα ιστορικά απασχολεί το νομοθέτη ως κοινωνικό και πολεοδομικό ζήτημα από το 1923 και φτάνει έως τις μέρες μας. Αν και σε ένα οργανωμένο κράτος θα έπρεπε να αποτελεί εξαίρεση, η ιστορική αναδρομή του φαινομένου αναδεικνύει, ότι η αυθαίρετη δόμηση ούτε εξαιρετική περίπτωση είναι, ούτε σε αυστηρές κυρώσεις υπόκειται, αντίθετα τείνει να θεωρείται παράδοση, σχεδόν εθιμικό δίκαιο και κατά κανόνα αναμένει την κατανόηση της πολιτείας και την εκ των υστέρων νομιμοποίηση. Η παρούσα εργασία, με αφορμή την έκδοση του ισχύοντος ν. 4178/2013, αλλά και του νέου νομοσχεδίου για την αυθαίρετη δόμηση, που αναμένεται να τεθεί προς ψήφιση τους προσεχείς μήνες, έχει ως σκοπό να αναζητήσει διαχρονικά τις κυριότερες νομοθετικές παρεμβάσεις, να αξιολογήσει αυτές μέσα από την πρακτική εφαρμογή τους κάνοντας μια σύντομη ιστορική αναδρομή, επιχειρώντας να ερευνήσει τους τρόπους που αντιμετωπίζεται από την πολιτεία και τη θέση της νομολογίας αναφορικά με το εκτεταμένο φαινόμενο της αυθαίρετης δόμησης καταλήγοντας στην τελευταία απόφαση με αριθ. 1858/2015 του ΣτΕ, με την οποία κρίθηκαν ως συνταγματικώς ανεκτές οι διατάξεις του ν. 4178/2013, πυροδοτώντας έντονες συζητήσεις στον επιστημονικό κόσμο.

Λέξεις κλειδιά: αυθαίρετη δόμηση, χωροταξικός σχεδιασμός, πολεοδομικός σχεδιασμός

ABSTRACT

The arbitrary construction in Greece has historically been concerned by the legislator as a social and urban issue since 1923 and it has reached us to this day. Although in an organized state it should be an exception, the historical reflection of the phenomenon shows that arbitrary construction is not exceptional situation, nor strict penalties subject. Instead tends to be a tradition, almost customary law and generally awaits the understanding of State and ex-post legitimacy. This work, on the occasion of the adoption of the current law 4178/2013 and the new law on arbitrary building, which is expected to be voted in the next few months, aims to seek the main legislative interventions over time, to evaluate them Through their practical application, making a brief historical retrospective, attempting to investigate the ways that the state faces and the position of the jurisprudence regarding the widespread phenomenon of arbitrary building, resulting in the latter decision No. 1858/2015 of the Council of State, which declared that the provisions of Law 4178/2013 were constitutionally tolerated, triggering intense discussions in the scientific world.

Keywords: arbitrary construction, spatial planning, urban planning

Δήλωση

Βεβαιώνω ότι η παρούσα εργασία είναι δική μου, δεν έχει συγγραφεί από άλλο πρόσωπο με ή χωρίς αμοιβή, δεν έχει αντιγραφεί από δημοσιευμένη ή αδημοσίευτη εργασία άλλου και δεν έχει προηγουμένως υποβληθεί για βαθμολόγηση στο Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας ή αλλού. Βεβαιώνω ότι είμαι εν γνώσει των κανόνων περί λογοκλοπής του ΤΜΧΠΠΑ και ότι στο πλαίσιο αυτού έχουν τηρηθεί όλοι οι κανόνες κατά την ακαδημαϊκή δεοντολογία, σχετικά με αναφορές, βιβλιογραφία, κ.λ.π., τόσο από έντυπες όσο και από ηλεκτρονικές πηγές. Σε περίπτωση λογοκλοπής αποδέχομαι όλες ανεξαιρέτως τις ποινές που προβλέπουν οι εκάστοτε Κανονισμοί του ΠΘ ή και του ΤΜΧΠΠΑ.

Ημερομηνία: 22 Ιουνίου 2017

Ονοματεπώνυμο: Δέσποινα Ζιανού

Υπογραφή:

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ**ΠΕΡΙΛΗΨΗ – ABSTRACT****ΥΠΕΥΘΥΝΗΣ ΔΗΛΩΣΗ ΑΥΘΕΝΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ****ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ**

ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	6
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: ΟΡΙΣΜΟΙ	
1.1. Έγκριση δόμησης και Άδεια δόμησης.....	7
1.2. Αυθαίρετη κατασκευή ή αυθαίρετη αλλαγή χρήσης.....	9
1.3. Ημιυπαίθριοι χώροι.....	10
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ	
2.1. «Πρώτη γενιά» αυθαιρέτων.....	11
2.2. «Δεύτερη γενιά» αυθαιρέτων.....	12
2.3. «Τρίτη γενιά» αυθαιρέτων.....	12
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: ΟΙ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΟΥ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ, ΤΟΝ ΧΩΡΟΤΑΞΙΚΟ ΚΑΙ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΟ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟ	
3.1. Εισαγωγή.....	14
3.2. Το συνταγματικό δικαίωμα στο περιβάλλον σύμφωνα με το άρθρο 24 παρ. 1 του Συντάγματος.....	15
3.3. Το συνταγματικό πλαίσιο της χωροταξίας και της πολεοδομίας.....	16
3.4. Η νομολογιακή δημιουργία υποκατάστατων του ελλείποντος χωροταξικού σχεδιασμού.....	19
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗ ΚΑΙ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΚΗ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΤΗΣ ΑΥΘΑΙΡΕΤΗΣ ΔΟΜΗΣΗΣ	
4.1. Εισαγωγή.....	22
4.2. Πρώτες νομοθετικές προσπάθειες αντιμετώπισης της αυθαίρετης δόμησης –Από το Ν. 410/68 στο νέο Σύνταγμα του 1975 και στο Ν. 720/1977.....	22
4.2.1. Οι αποφάσεις 247/1980 και 1876/1980 του ΣτΕ.....	23
4.3. Η αντιμετώπιση της αυθαίρετης δόμησης με τους νόμους 1337/1983 και	

1512/1985 μετά το φρένο του ΣτΕ στη γενική νομιμοποίηση όλων των αυθαιρέτων κατασκευών.....	25
4.3.1. Η θέση του ΣτΕ.....	29
4.4. Η αντιμετώπιση της αυθαίρετης δόμησης στα χρόνια της οικονομικής κρίσης και των μνημονίων με τους νόμους 3843/2010, 4014/2011 και 4178/2013.....	32
4.4.1. Εισαγωγή.....	32
4.4.2. Η απαρχή της οικονομικής κρίσης και η ταμειακή αξιοποίηση της αυθαίρετης δόμησης από το κράτος.....	33
4.4.3. Ρύθμιση της παράνομης αλλαγής χρήσεων στις οικοδομές με το ν. 3843/2010.....	34
4.4.4. Ν. 4014/11 – Γενική ρύθμιση αυθαιρέτων κατασκευών και χρήσεων...	37
4.4.5. Ο ισχύων ν. 4178/13 « <i>Αντιμετώπιση της Αυθαίρετης Δόμησης – Περιβαλλοντικό Ισοζύγιο και άλλες διατάξεις</i> ».....	42
4.4.6. Το προς ψήφιση νομοσχέδιο με τίτλο « <i>Νόμος για τον έλεγχο και την προστασία του δομημένου περιβάλλοντος</i> ».....	47
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	50
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	54

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η παρούσα εργασία γίνεται στο πλαίσιο της εκπόνησης διπλωματικής εργασίας στο Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης του Πανεπιστημίου Θεσσαλίας κατά το ακαδημαϊκό έτος 2014-2015. Στο πλαίσιο της εργασίας γίνεται μια σύντομη ιστορική αναδρομή της αυθαίρετης δόμησης, η οποία αναπτύχθηκε παράλληλα με τη σύμφωνη με τους νόμους δόμηση, αναλύονται οι βασικοί νόμοι που επιχείρησαν να αντιμετωπίσουν το φαινόμενο της αυθαίρετης δόμησης και εξετάζεται η θέση του Συμβουλίου της Επικρατείας αναφορικά με τη συνταγματικότητα ή μη των νομοθετημάτων αυτών, ιδιαίτερα μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος το 1975 και τη ρητή πλέον επιταγή του άρθρου 24 για χωροταξικό και πολεοδομικό σχεδιασμό. Η παρούσα εργασία επιχειρεί μια εμβάθυνση στους πρόσφατους νόμους 3843/2010, 4014/2011, 4178/2013 αναφορικά με την αντιμετώπιση της αυθαίρετης δόμησης, καθώς και στη σχετική νομολογία.

Τέλος, αφού επιχειρείται μία κριτική στο νέο σχέδιο νόμου που αναμένεται να κατατεθεί στη Βουλή προς ψήφιση τους επόμενους μήνες και που, μεταξύ των άλλων, ρυθμίζει ζητήματα σχετικά με την αυθαίρετη δόμηση και θα τεθεί σε ισχύ μετά το ν. 4178/2013, μνημονεύονται τα συμπεράσματα που προέκυψαν από την παρούσα μελέτη σαν επίλογος αυτής.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: ΟΡΙΣΜΟΙ

1.1. Έγκριση δόμησης και Άδεια δόμησης

Βασική έννοια της αυθαίρετης κατασκευής και της νομικής της μεταχείρισης αποτελεί η άδεια δόμησης, η οποία αντικατέστησε την οικοδομική άδεια δυνάμει του Ν. 4030/2011 *«Νέος τρόπος έκδοσης αδειών δόμησης, ελέγχου κατασκευών και λοιπές διατάξεις»*, όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει σήμερα, καθώς και του Ν. 4067/2012: *«Νέος Οικοδομικός Κανονισμός»* όπως αυτός έχει τροποποιηθεί και ισχύει έως σήμερα. Με το εν λόγω νομοθετικό πλαίσιο ρυθμιστήκαν εκ νέου τα διαδικαστικά και ουσιαστικά θέματα που διέπουν την έκδοση των οικοδομικών αδειών.

Ειδικότερα, στην παρ. 1 του άρθρου 4 ΝΟΚ προσδιορίζονται οι εργασίες, για τις οποίες απαιτείται άδεια δόμησης κατά την έννοια του άρθρου 1 του Ν. 4030/2011, ενώ εξαίρεση από την υποχρέωση έκδοσης άδειας δόμησης γίνεται μόνο με σχετική νομοθετική διάταξη και στις περιπτώσεις που προβλέπονται στις παραγράφους 2 και 3 του άρθρου 4 του ΝΟΚ. Σε κάθε περίπτωση που δεν υπάρχει συγκεκριμένη διάταξη που να ορίζει κάποια εξαίρεση, απαιτείται οπωσδήποτε ή έκδοση άδειας δόμησης ή έγκριση εργασιών μικρής κλίμακας ή προ 48 ωρών έγγραφη ενημέρωση για την εκτέλεσή τους της αρμόδιας Υπηρεσίας Δόμησης εκτός αν είναι εργασίες της παρ.4 του άρθρου 4, οι οποίες εκτελούνται χωρίς άδεια δόμησης και έγκριση εργασιών.

Σημειωτέον, ότι σύμφωνα με την προϊσχύσασα νομοθεσία, η οικοδομική άδεια οριζόταν ως ατομική διοικητική πράξη, με την οποία επιτρέπεται η εκτέλεση σε οικόπεδο ή γήπεδο, των οικοδομικών εργασιών που προβλέπονται στις μελέτες που τη συνοδεύουν, εντός ορισμένου χρονικού διαστήματος. Με το Ν. 4030/2011 προβλέπονται πλέον δύο «πράξεις», οι οποίες εντάσσονται στην αυτή διοικητική διαδικασία, για την κατασκευή ιδιωτικών έργων: α) την έγκριση δόμησης, η οποία προσδιορίζεται ως *«η πιστοποίηση του δικαιώματος δόμησης σύμφωνα με τους όρους δόμησης, που επιτρέπει την έκδοση της άδειας δόμησης»* και β) την άδεια δόμησης, δηλαδή *«η άδεια που επιτρέπει την εκτέλεση των οικοδομικών εργασιών που περιγράφονται σε αυτήν και στις μελέτες που τη συνοδεύουν, σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις.»* (άρθρο 1). Σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις, η έγκριση δόμησης αποτελεί προϋπόθεση για την έκδοση της άδειας δόμησης και η εκτέλεση των οικοδομικών εργασιών επιτρέπεται μετά την έκδοση της άδειας δόμησης. Η έγκριση δόμησης που υποβάλλεται για την έκδοση άδειας δόμησης διενεργείται με προσδιορισμένη από τον ως άνω νόμο ειδική

διαδικασία, μετά από υποβολή καθοριζομένων συγκεκριμένων δικαιολογητικών και εκδίδεται από την ίδια υπηρεσία, που είναι αρμόδια και για την έκδοση της άδειας δόμησης και για ορισμένο χρόνο ισχύος. Η άδεια δόμησης πρέπει να συμφωνεί με τους όρους δόμησης που πιστοποιεί ως δικαίωμα η έγκριση δόμησης κατά το χρόνο χορήγησής της και πρέπει να υποβάλλεται εντός ενός έτους για κτίρια επιφανείας έως 2000 τμ. και εντός 2 ετών για κτίρια επιφανείας μεγαλύτερης των 2000τμ. από την ημερομηνία χορήγησης της έγκρισης δόμησης.

Η έγκριση δόμησης και η άδεια δόμησης είναι ξεχωριστές διοικητικές πράξεις, οι οποίες αποτελούν μια σύνθετη διοικητική ενέργεια, η οποία και απαιτείται για την έναρξη των οικοδομικών εργασιών (Βασιλειάδης 2013). Σύμφωνα δε με την πάγια νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ 2840/2008, 1401/2001, 2563/2000, 4865/1995) εκδίδεται κατά δέσμια αρμοδιότητα, η αρμόδια υπηρεσία δηλαδή, εφόσον οι μελέτες που κατατίθενται είναι σύμφωνες με τις ισχύουσες πολεοδομικές διατάξεις και κανονισμούς και τα δικαιολογητικά είναι πλήρη, οφείλει να χορηγεί την αιτούμενη άδεια.

Η άδεια δόμησης περιλαμβάνει καταρχάς τη διαπίστωση, ότι οι εργασίες που περιγράφονται στα συνοδευτικά της αίτησης του ενδιαφερόμενου στοιχεία ανταποκρίνονται προς τους κανόνες τόσο του πολεοδομικού, όσο και του οικοδομικού δικαίου· γι' αυτόν τον λόγο, όπως επισημαίνεται συναφώς, αποτελεί σημείο διασταύρωσης του πολεοδομικού με το οικοδομικό δίκαιο (Β. Σκουρής, 1991). Μέσω της άδειας δόμησης ο νομοθέτης επιβάλλει στη δόμηση αυστηρό προληπτικό έλεγχο νομιμότητας, ο οποίος αποσκοπεί στην αποφυγή κινδύνων, πρωτίστως για το εν γένει κοινωνικό σύνολο, αλλά και ειδικότερα για τους ενοίκους και χρήστες της οικοδομής. Έτσι, η άδεια δόμησης αποτελεί μια διοικητική πράξη με έντονα χαρακτηριστικά δημόσιας τάξης (Κουτούπα-Ρεγκάκου, 2007), η δε κατασκευή ενός κτίσματος χωρίς άδεια ενέχει ένα αδιευκρίνιστο δυναμικό κινδύνου, ανεξαρτήτως της ουσιαστικής του νομιμότητας, καθώς δεν έχουν ελεγχθεί εκ των προτέρων τα χαρακτηριστικά του έργου και οι συνέπειές του στο οικιστικό και φυσικό περιβάλλον (Γώγος 2009). Επιπλέον, είναι άρρηκτη η σχέση της με τον πολεοδομικό σχεδιασμό, δεδομένου ότι με την άδεια δόμησης δεν ανεγείρεται απλώς μια οικοδομή, αλλά ταυτόχρονα προσδιορίζεται και η χρήση της, η οποία πρέπει να είναι σύμφωνη με τις ισχύουσες πολεοδομικές και χωροταξικές διατάξεις ασκώντας έτσι επιρροή στην οργάνωση του χώρου, ιδιαίτερα σε περιοχές με έλλειψη σχεδιασμού (Χαϊνταρλής 2010). Τέλος, ο τρόπος έκδοσής της επηρεάζει άμεσα την αυθαίρετη δόμηση, δεδομένου ότι ο έλεγχος των οικοδομικών εργασιών γίνεται από το κράτος μέσω της παροχής ή μη αδειάς δόμησης, ωστόσο στην πράξη ο έλεγχος αυτός

αποδείχθηκε αναποτελεσματικός και αποτελεί μια από τις κύριες αιτίες της αυθαίρετης δόμησης.

1.2. Αυθαίρετη κατασκευή ή αυθαίρετη αλλαγή χρήσης

Ο ορισμός της αυθαίρετης κατασκευής δίδεται στην παρ. 5 του άρθρου 4 του Νέου Οικοδομικού Κανονισμού (ΝΟΚ), όπως τροποποιήθηκε και ισχύει ως εξής: *«Αυθαίρετη και κατεδαφιστέα είναι κάθε κατασκευή που εκτελείται ή έχει εκτελεστεί: α) χωρίς οικοδομική άδεια ή άδεια δόμησης ή έγκριση εργασιών μικρής κλίμακας ή έγγραφη ενημέρωση, όπως ορίζονται στο παρόν άρθρο, β) καθ' υπέρβαση της οικοδομικής άδειας ή της άδειας δόμησης, γ) με βάση άδεια που ανακλήθηκε ή ακυρώθηκε και δ) κατά παράβαση γενικών ή ειδικών διατάξεων και των μέγιστων ανοχών όπως αυτές καθορίζονται»*. Σύμφωνα δε με την παρ. 6, όπως αυτή αντικαταστάθηκε ως άνω με το άρθρο 20 παρ.8 Ν. 4258/2014 *«Σε περίπτωση αυθαίρετης κατασκευής, που τηρεί τις ισχύουσες πολεοδομικές διατάξεις ή αυτές που ίσχυαν κατά το χρόνο κατασκευής της, αυτή είναι δυνατόν να νομιμοποιηθεί ύστερα από έκδοση ή αναθεώρηση ή ενημέρωση της άδειας δόμησης είτε μετά από την έκδοση έγκρισης εργασιών μικρής κλίμακας για τις εργασίες των παραγράφων 2 και 3 του παρόντος άρθρου. Στις περιπτώσεις νομιμοποίησης αυθαιρέτων εργασιών της παραγράφου 3 εκδίδεται έγκριση εργασιών μικρής κλίμακας μόνο με την υποβολή τεχνικής έκθεσης. Μετά την έκδοση ή αναθεώρηση της παραπάνω άδειας δόμησης, η κατασκευή πάύει να είναι αυθαίρετη και κατεδαφιστέα. Πρόστιμο αυθαίρετης κατασκευής δεν επιβάλλεται σε περίπτωση αναθεώρησης άδειας δόμησης, που βρίσκεται σε ισχύ, εφόσον τηρείται το περίγραμμα της οικοδομής, ο συντελεστής δόμησης και ο συντελεστής όγκου.»*.

Αυθαίρετη θεωρείται και κάθε αλλαγή της χρήσης του κτιρίου ή τμήματος αυτού, κατά παράβαση του άρθρου 5 του ΝΟΚ, που ορίζει στην παρ. 1, ότι *«Μεταβολή της χρήσης του κτιρίου ή μέρους του επιτρέπεται μόνον αν η νέα χρήση προβλέπεται από τις οικείες πολεοδομικές διατάξεις. Για τη μεταβολή απαιτείται έκδοση Άδειας Δόμησης και ενημέρωση της Ταυτότητας Κτιρίου. Σε κάθε άλλη περίπτωση η κατασκευή θεωρείται αυθαίρετη.»*.

Ο νόμος διακρίνει ουσιαστικά δύο κατηγορίες αυθαιρέτων κατασκευών: **α)** εκείνες που έχουν ανεγερθεί χωρίς οικοδομική άδεια, παρά την ανάκληση της άδειας ή καθ' υπέρβαση της άδειας, οι οποίες χαρακτηρίζονται αυθαίρετες για τυπικούς λόγους και **β)** εκείνες που παραβιάζουν εν γένει την κείμενη νομοθεσία, οι οποίες χαρακτηρίζονται αυθαίρετες για ουσιαστικούς λόγους.

Σημειώνεται ότι πριν την έκδοση του ΓΟΚ 1973 (ν.δ. 8/1973) το ΣτΕ θεωρούσε μια κατασκευή αυθαίρετη «εφόσον συνέτρεχαν σωρευτικά δύο προϋποθέσεις: «αφενός μεν έλλειψις κανονικής άδειας οικοδομής ή υπέρβασις τοιαύτης άδειας, αφετέρου δε αντίθεσις της περί ης πρόκειται κατασκευής προς του υπό των κειμένων νόμων περί σχεδίων πόλεων και ανεγέρσεως οικοδομών επιβαλλομένους όρους και περιορισμούς δομήσεως» (ΣτΕ 2521/1974, ΣτΕ 2213/1973, ΣτΕ 1955/1981). Δεν αρκούσε δηλαδή η τυπική μόνο παρανομία της κατασκευής (έλλειψη ή υπέρβαση οικοδομικής άδειας), αλλά έπρεπε επιπλέον να υπάρχει και ουσιαστική παρανομία (αντίθεση στις κείμενες διατάξεις). Αντίθετα, μετά την έκδοση του ΓΟΚ, η νομολογία του ΣτΕ πραγματοποίησε σημαντική στροφή κρίνοντας, ότι, κατά το άρθρο 22 παρ. 3, για τον χαρακτηρισμό μιας κατασκευής ως αυθαίρετης αρκεί ότι εκτελέστηκε «είτε άνευ της κατά νόμον απαιτούμενης οικοδομικής αδειάς, είτε καθ' υπέρβασιν αυτής, .. ασχέτως οιασδήποτε αντιθέσεως προς τας κειμένας πολεοδομικάς διατάξεις» (ΣτΕ 1736/1982, ΣτΕ 862/1982, ΣτΕ 4487/1986).

1.3. Ημιυπαίθριοι χώροι

Σύμφωνα με το άρθρο 2 του Νέου Οικοδομικού Κανονισμού «Ανοικτοί ημιυπαίθριοι χώροι είναι οι μη θερμαινόμενοι στεγασμένοι χώροι που διαθέτουν τουλάχιστον μία ανοιχτή πλευρά προς κοινόχρηστο χώρο ή προς τους υποχρεωτικούς ακάλυπτους χώρους και το μήκος του ανοίγματος είναι ίσο ή μεγαλύτερο του 35% του συνολικού μήκους του περιγράμματος του ανοικτού ημιυπαίθριου χώρου.».

Για τους ημιυπαίθριους χώρους ίσχυσε αρχικά (1985): «Εξώστες και ημιυπαίθριοι χώροι συνολικής επιφάνειας έως 40% αυτής που επιτρέπεται να δομηθεί συνολικά στο οικόπεδο δεν υπολογίζονται στο συντελεστή δόμησης». Το 2000 προστέθηκε και η εξής διατύπωση: «Από το ανωτέρω ποσοστό οι ημιυπαίθριοι χώροι δεν επιτρέπεται να υπερβαίνουν το 20% του σ.δ.». Το 2009 τα παραπάνω ποσοστά μειώθηκαν σε 35% και 15% αντιστοίχως.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ

2.1. «Πρώτη γενιά» αυθαιρέτων

Το στεγαστικό πρόβλημα στο ελληνικό κράτος έχει την αφετηρία του στην άφιξη 1.500.000 προσφύγων μετά τη Μικρασιατική καταστροφή (1922) και την επιτακτική ανάγκη για στέγη και κοινωνική ένταξη αυτού του τεράστιου για τα οικονομικά δεδομένα της εποχής αριθμού Μικρασιατών. Αποτέλεσμα αυτής της προσπάθειας ήταν όλες οι ελληνικές πόλεις να παρουσιάσουν σημαντικές πληθυσμιακές αλλαγές με άμεση επίδραση στον πολεοδομικό σχεδιασμό τους.

Ο Β' Παγκόσμιος Πόλεμος που ακολούθησε, προξένησε ανυπολόγιστες καταστροφές και σε υποδομές δίδοντας τη σκυτάλη στον εμφύλιο κατά την περίοδο που τα κράτη της δυτικής Ευρώπης γνώρισαν χρόνια αλματώδους ανάπτυξης. Η μετακίνηση του πληθυσμού από την επαρχία, λόγω των μεγάλων καταστροφών που είχε υποστεί, προς τα αστικά κέντρα διόγκωσε το στεγαστικό πρόβλημα που υπήρχε από τον μεσοπόλεμο. Ειδικότερα, το 1940 υπολογίζεται ότι το 43% των οικογενειών είναι άστεγες ή στεγάζονται σε εντελώς ακατάλληλα καταλύματα, ενώ από το 1940 έως το 1944 υπολογίζεται ότι καταστράφηκαν 409.000 κτίρια. Η ανοικοδόμηση έως το 1950 γίνεται με πολύ αργό ρυθμό και εξαντλείται σε επισκευές καταστροφών, ενώ αυξάνεται η εγκατάλειψη περιοχών και η μετακίνηση πολιτών από την ύπαιθρο στα μεγάλα αστικά κέντρα, εκ των οποίων 600.000 στην πρωτεύουσα. Εκείνη την περίοδο η ανάπτυξη της οικοδομικής δραστηριότητας θα έδινε λύση τόσο στο πρόβλημα της στέγασης, όσο και της ανεργίας. Η εφαρμογή της πρότασης αυτής αποτέλεσε τελικά ένα μοχλό κίνησης της ελληνικής οικονομίας με τη διοχέτευση σε αυτόν τον κλάδο της επιχειρηματικής δραστηριότητας των μικροαστικών και μεσοαστικών στρωμάτων.

Στηριζόμενη αποκλειστικά σε ιδιωτικές πρωτοβουλίες (αντιπαροχή), οι ανεγειρόμενες πολυκατοικίες έχουν αποκλειστικό σκοπό τη μεγιστοποίηση της εκμετάλλευσης της αστικής γης, ικανοποιώντας κατά πρώτο λόγο τις «ανάγκες» εμπορευματοποίησης της κατοικίας και δευτερευόντως τις στεγαστικές ανάγκες των πολιτών. Αυτό συμπεραίνεται από τον τρόπο αντιμετώπισης, τόσο της αρχιτεκτονικής μελέτης όσο και από τον τρόπο κατασκευής των κτιρίων από τις οικοδομικές επιχειρήσεις. Από την πλευρά του το κράτος, άλλαξε και την υπάρχουσα οικοδομική νομοθεσία, αυξάνοντας την πυκνότητα δόμησης, τους συντελεστές δόμησης και το ύψος κάθε περιοχής. Φυσικά αυτό το είδος κατοικίας απευθυνόταν στα ανώτερα και μεσαία οικονομικά στρώματα, σε αντίθεση με τα χαμηλά που καλύφθηκαν με

την αυθαίρετη δόμηση γύρω από τα όρια των πόλεων, καθώς η αδυναμία της πολιτείας να ανταποκριθεί στις ραγδαίως μεταβαλλόμενες συνθήκες με μακροπρόθεσμο πολεοδομικό προγραμματισμό, οδήγησαν τις ασθενέστερες εισοδηματικές τάξεις στην κατασκευή αυθαίρετων κατοικιών στις παρυφές των μεγάλων πόλεων (Σκουρής & Τάχος, 1991). Σύμφωνα με πηγές, εκείνη την περίοδο (1945 – 1960) κατασκευάστηκαν περίπου 380.000 αυθαίρετα κτίσματα στην ευρύτερη περιοχή της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης, τα οποία χαρακτηρίστηκαν ως «1^η γενιά αυθαιρέτων».

Με τη συνέχιση της νομιμοποίησης των αυθαιρέτων και μετά το Β' Παγκόσμιο Πόλεμο αναγνωρίζονται τετελεσμένες καταστάσεις και εκπονούνται σχεδιασμοί σε περιοχές που έχουν ήδη πολεοδομικά διαμορφωθεί, με συνέπεια η οικιστική και χωροταξική πολιτική να καθοδηγείται από τις ασφυκτικές πιέσεις των ιδιοκτητών για την αξιοποίηση της ατομικής ιδιοκτησίας τους.

2.2 «Δεύτερη γενιά» αυθαιρέτων

Η αυθαίρετη δόμηση για τις δεκαετίες που αναφέρθηκαν παραπάνω, ήταν φαινόμενο αρνητικό για την κοινωνία, την οικονομία το φυσικό και πολιτιστικό περιβάλλον. Εξαιτίας όμως των στεγαστικών αναγκών σε εποχές κρίσιμες για την Ελλάδα, την έλλειψη κοινωνικής πρόνοιας και πολιτικής χωρικών παρεμβάσεων, μπορούμε να πούμε ότι ήταν εν μέρει κατανοητή. Τα παραπάνω αίτια από την δεκαετία του '70 είχαν αρχίσει να εκλείπουν. Ωστόσο ανέκυψαν άλλα αίτια για τη δημιουργία αυθαιρέτων κτισμάτων όπως η απόκτηση δεύτερης κατοικίας ως ένδειξη κοινωνικής ανέλιξης, το μέγιστο οικονομικό κέρδος από την εκμετάλλευση δόμησης, η κατάτμηση γης και η οικοδομική αξιοποίηση κάθε μικροϊδιοκτησίας (Βλαντού, 2011). Έτσι λοιπόν δημιουργείται η 2^η γενιά αυθαιρέτων. Η νέα εξόρμηση γίνεται κυρίως προς τις παραθαλάσσιες περιοχές, που βρίσκονται κοντά στα αστικά κέντρα. Η συνταγή ήταν η ίδια: άναρχη δόμηση, καταπάτηση δασών, αιγιαλού και ποταμών.

2.3. «Τρίτη γενιά» αυθαιρέτων

Τα τελευταία χρόνια μπορούμε να πούμε ότι έχει δημιουργηθεί και η 3^η γενιά αυθαιρέτων. Πρόκειται για πολεοδομικές παραβάσεις που δεν γίνονται για να καλύψουν στεγαστικές ανάγκες Α' ή ακόμα και Β' κατοικίας, είναι όμως αποτέλεσμα της απληστίας των ιδιοκτητών και εμπορικής εκμετάλλευσης των κατασκευαστών, στην προσπάθειά τους να πετύχουν όσο το δυνατόν μεγαλύτερη δόμηση στο οικόπεδο, παραβιάζοντας τις πολεοδομικές διατάξεις. Αποκορύφωμα των τελευταίων χρόνων είναι το κλείσιμο των

ημιυπαίθριων χώρων, και η αλλαγή χρήσης των βοηθητικών χώρων σε χώρους κυρίας χρήσεως (π.χ. υπόγειο σε κατοικία).

Όλο το χρονικό διάστημα που ακολούθησε μετά την έκδοση και του ν. 1337/1983 συνεχίστηκε χωρίς διακοπή η ανέγερση αυθαιρέτων για πρώτη και παραθεριστική κατοικία., ενώ το φαινόμενο της αυθαίρετης δόμησης απέκτησε εκρηκτικές κοινωνικές διαστάσεις, πρωτίστως λόγω της παράλειψης κατεδάφισης των αυθαιρέτων κατασκευών που συνοδεύεται συνήθως σε περιόδους προεκλογικές από τις εξαγγελίες για τη νομιμοποίησή τους. Αποτέλεσμα της κατάστασης αυτής είναι να διατηρείται στο διηνεκές η εύλογη πεποίθηση των πολιτών ότι μπορούν να αυθαιρετούν και στη συνέχεια να πληρώνουν για να νομιμοποιούν ό,τι αυθαίρετα κατασκευάζουν.

Συνοψίζοντας μπορούμε να πούμε, ότι η έως τώρα αναποτελεσματικότητα του πολεοδομικού σχεδιασμού, που έγκειται στην αδυναμία του να ρυθμίσει με ολοκληρωμένο τρόπο και να κατευθύνει την ανάπτυξη του αστικού, περιαστικού και εξωαστικού χώρου, σε συνδυασμό με τις δαιδαλώδεις κανονιστικές διατάξεις, με επίκεντρο τον ΓΟΚ και τους Κανονιστικούς Όρους Δόμησης, που αναδείχθηκαν σε κύρια εργαλεία διαμόρφωσης του δομημένου χώρου των ελληνικών πόλεων, σε συνδυασμό με την πλήρη αποτυχία των ελεγκτικών μηχανισμών να διαφυλάξουν τη νομιμότητα και την τήρηση των πολεοδομικών κανόνων, οδήγησε στη μεγάλη εξάπλωση της αυθαιρεσίας.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: ΟΙ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΟΥ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ, ΤΟΝ ΧΩΡΟΤΑΞΙΚΟ ΚΑΙ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΟ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟ

3.1. Εισαγωγή

Μετά από αρκετές δεκαετίες άναρχης οικιστικής ανάπτυξης, που είχε ως αποτέλεσμα την αλλοίωση πολλών περιοχών και οικισμών σε ολόκληρη την Επικράτεια, το Σύνταγμα του 1975 περιέλαβε, για πρώτη φορά στην ιστορία των ελληνικών Συνταγμάτων, ρητές διατάξεις για την προστασία του περιβάλλοντος, υποχρεώνοντας το Κράτος *«να λαμβάνει ιδιαίτερα προληπτικά και κατασταλτικά μέτρα για τη διαφύλαξή του»*, ασχολήθηκε για πρώτη φορά με την χωροταξία και περιέλαβε εκτενείς διατάξεις για την πολεοδομία. Είναι εύστοχη η παρατήρηση, ότι σε αρκετές περιπτώσεις, οι εξαιρετικά λεπτομερείς συνταγματικές διατάξεις αντανακλούν το μέγεθος των τραυματικών εμπειριών αλλά και της δυσπιστίας έναντι της κρατικής εξουσίας ως προς ένα συγκεκριμένο θέμα. Έτσι, όπως ακριβώς τα περισσότερα μεταδικτατορικά Συντάγματα διακρίνονται για την επιμελημένη κατοχύρωση των ανθρώπινων δικαιωμάτων, το Σύνταγμα της πολεοδομικά αμαρτωλής χώρας μας εντυπωσιάζει με το χώρο που αφιερώνει στην πολεοδομία (Νικόλαος-Κομνηνός Χλέπας 2006).

Ο συνταγματικός νομοθέτης θέσπισε ένα προληπτικό και κατασταλτικό σύστημα για την προστασία του φυσικού, πολιτιστικού και οικιστικού περιβάλλοντος (Μενουδάκος 2002). Η ραγδαία οικονομική ανάπτυξη που ακολούθησε έκτοτε ανέδειξε σειρά οικολογικών ζητημάτων, γεγονός που ανέδειξε και την αξία του άρθρου 24 του Συντάγματος, ως μία από τις κεντρικές διατάξεις στο πεδίο των προστατευμένων αγαθών και των συνταγματικών δικαιωμάτων (Βασιλειάδης 2016). Το αναθεωρημένο (2001) άρθρο 24 εισήγαγε την αρχή της αειφορίας ή της βιώσιμης ανάπτυξης και της αποτελεσματικής προστασίας του περιβάλλοντος και κατοχύρωσε ατομικό δικαίωμα του καθενός (φυσικού ή νομικού προσώπου) στην προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος.

Από τη διάταξη του άρθρου 24 του Συντ. απορρέουν βασικές αρχές της βιώσιμης ανάπτυξης για την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος, όπως α) η αρχή της δημόσιας οικολογικής τάξης, που ορίζει ότι η σχεδίαση, ρύθμιση και επιτήρηση της ισορροπίας μεταξύ ανθρωπογενών συστημάτων και οικοσυστημάτων είναι κατ' αρχήν ευθύνη του κράτους, τελεί

υπό την εγγύησή του, λειτουργεί προληπτικά και υπηρετεί το γενικό συμφέρον, β) η αρχή της βιωσιμότητας, που επιβάλλει πρωτίστως τη διατήρηση του φυσικού περιβάλλοντος και επιτρέπει μόνο την αύξησή του, γ) η αρχή της φέρουσας ικανότητας, που ορίζεται ως «*το απαραβίαστο όριο ανάπτυξης των ανθρωπογενών συστημάτων πέραν του οποίου δεν υπάρχει ανάπτυξη, αλλά αποσταθεροποίηση και εντροπία, πρώτα του οικοσυστήματος και ύστερα του ανθρωπογενούς συστήματος*», δ) η αρχή της βιοποικιλότητας, που επιτάσσει τη προστασία της βιοποικιλότητας για τη διατήρηση της ισορροπίας των οικοσυστημάτων, ε) η αρχή της χωρονομίας, που επιτάσσει τη χωροταξική και πολεοδομική οργάνωση και την κατάρτιση τήρηση κτηματολογίου και δασολογίου, στ) η αρχή του βιώσιμου αστικού περιβάλλοντος, που επιδιώκει την επαναφορά και διατήρηση της ποιότητας ζωής στην πόλη, απαγορεύοντας τις παρεκκλίσεις, κατατμήσεις και την αυθαίρετη δόμηση ή θεσμούς όπως η μεταφορά συντελεστή δόμησης χωρίς πολεοδομικά κριτήρια (Βασιλειάδης 2016, όπου παραπομπές σε θεωρία και νομολογία).

3.2. Το συνταγματικό δικαίωμα στο περιβάλλον σύμφωνα με το άρθρο 24 παρ. 1 του Συντάγματος

Σύμφωνα με το άρθρο 24 παρ. 1 του Συντ. «*Η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωση του Κράτους και δικαίωμα του καθενός. Για τη διαφύλαξή του το Κράτος έχει υποχρέωση να παίρνει ιδιαίτερα προληπτικά ή κατασταλτικά μέτρα στο πλαίσιο της αρχής της αειφορίας. Νόμος ορίζει τα σχετικά με την προστασία των δασών και των δασικών εκτάσεων. Η σύνταξη δασολογίου συνιστά υποχρέωση του Κράτους. Απαγορεύεται η μεταβολή του προορισμού των δασών και των δασικών εκτάσεων, εκτός αν προέχει για την Εθνική Οικονομία η αγροτική εκμετάλλευση ή άλλη τους χρήση, που την επιβάλλει το δημόσιο συμφέρον.*».

Η προστασία, σύμφωνα με το ως άνω άρθρο, καταλαμβάνει όλες τις σημαντικές εκφάνσεις του περιβάλλοντος, όπως το φυσικό περιβάλλον, με ιδιαίτερη αναφορά στα δάση και τις δασικές εκτάσεις, (άρθ. 24 § 1 εδ. γ', δ' και ε' σε συνδυασμό με τις διατάξεις του άρθ. 117 § 3-4 Συντ.), το οικιστικό περιβάλλον, η διαμόρφωση του οποίου υπάγεται στη ρυθμιστική αρμοδιότητα του κράτους με στόχο τη λειτουργικότητα και την ανάπτυξη των οικισμών και την εξασφάλιση των καλύτερων δυνατών όρων διαβίωσης (βλ. παρακάτω άρθρα 24 παρ. 2-5), καθώς και το πολιτιστικό περιβάλλον (άρθ. 24 § 6 Συντ.). Η καθιέρωση υποχρέωσης του Κράτους για την περιβαλλοντική προστασία αποκλείει τη θεώρηση της

διατάξεως του άρθρου 24 παρ. 1 του Συντάγματος ως κατευθυντήριας διάταξης ή ευχής δεκτού γενομένου ότι οι διατάξεις του Συντάγματος περιέχουν κανόνες δικαίου νομικά δεσμευτικούς για τον νομοθέτη, τη διοίκηση, τους διοικούμενους και τον δικαστή (Σιούτη 2011). Η συνταγματική προστασία των εννόμων αγαθών του φυσικού και ανθρωπογενούς (οικιστικού και πολιτιστικού) περιβάλλοντος, που εμπίπτουν στο πεδίο προστασίας του άρθρου 24, εξειδικεύεται περαιτέρω και υλοποιείται μέσα από τις ειδικές νομοθετικές διατάξεις που αφορούν και ρυθμίζουν κάθε περίπτωση.

Η συνειδητή παράλειψη του συνταγματικού νομοθέτη να ορίσει την έννοια του περιβάλλοντος αποσκοπεί στο να διευρύνει, όσο το δυνατόν περισσότερο, το προστατευτικό πεδίο των διατάξεων του Συντάγματος, υποδηλώνει δε την αδυναμία ακριβούς πρόβλεψης και οριοθέτησης των αγαθών που χρήζουν προστασίας και των αναγκών που θα εμφανιστούν στο μέλλον (Καράκωστας 2011). Ωστόσο στη νομοθεσία ο προσδιορισμός του γίνεται με αρκετή σαφήνεια. Το άρθρο 2 παρ. 1 του ν.1650/1986 ορίζει το περιβάλλον ως *«το σύνολο των φυσικών και ανθρωπογενών παραγόντων και στοιχείων, που βρίσκονται σε αλληλεπίδραση και επηρεάζουν την οικολογική ισορροπία, την ποιότητα ζωής, την υγεία των κατοίκων, την ιστορική και πολιτιστική παράδοση και τις αισθητικές αξίες»*.

3.3. Το συνταγματικό πλαίσιο της χωροταξίας και της πολεοδομίας

Στην Ελλάδα η πολεοδόμηση προηγήθηκε οποιουδήποτε χωροταξικού σχεδιασμού και μάλιστα για εξήντα χρόνια ο μοναδικός πολεοδομικός νόμος που εκδόθηκε ήταν το ν.δ. της 17-7-1923 *«Περί σχεδίων Πόλεων, Κωμών και Συνοικισμών του Κράτους και οικοδομής αυτών»*, το οποίο, σε αντίθεση με τα μεταγενέστερα πολεοδομικά νομοθετήματα, δεν απαιτούσε γενικότερο πολεοδομικό σχεδιασμό. Αυτή η χρόνια πρακτική δικαιολογεί τη σημερινή κατάσταση ιδιαίτερα των μεγαλουπόλεων της χώρας. Όπως αναφέρθηκε παραπάνω, ο συνταγματικός νομοθέτης, αναγνώρισε την επιτακτική ανάγκη της χωροταξικής οργάνωσης και της πολεοδομικής ανάπτυξης της χώρας θέτοντας το πλαίσιο, εντός του οποίου ο νομοθέτης και η διοίκηση οφείλουν να κινηθούν (Σκουρής – Τάχος 1991).

Με τις διατάξεις των παρ. 2 έως 5 του άρθρου 24 του Συντάγματος επιτάσσεται η προστασία του οικιστικού περιβάλλοντος, όπως αυτή περαιτέρω εξειδικεύεται στο πλαίσιο των νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων που ρυθμίζουν τον χωροταξικό και πολεοδομικό σχεδιασμό, τις χρήσεις γης και τους κανόνες δόμησης στη χώρα μας. Οι συνταγματικές αυτές διατάξεις απευθύνουν γενικές επιταγές στο νομοθέτη να ρυθμίσει τη χωροταξική ανάπτυξη και πολεοδομική διαμόρφωση της χώρας με βάση τον ορθολογικό

σχεδιασμό υπαγορευόμενο από πολεοδομικά κριτήρια, σύμφωνα με την ιδιομορφία, τη φυσιογνωμία και τις ανάγκες κάθε περιοχής. Κριτήρια για τη χωροταξική αναδιάρθρωση και την πολεοδομική ανάπτυξη των πόλεων και οικιστικών εν γένει περιοχών είναι η εξυπηρέτηση της λειτουργικότητας και της ανάπτυξης των οικισμών και η εξασφάλιση των καλύτερων δυνατών όρων διαβίωσης των κατοίκων, οι οποίες προϋποθέτουν και την ύπαρξη βασικών έργων υποδομής.

Σύμφωνα με το άρθρο 24 του Συντ. «2. *Η χωροταξική αναδιάρθρωση της Χώρας, η διαμόρφωση, η ανάπτυξη, η πολεοδόμηση και η επέκταση των πόλεων και των οικιστικών γενικά περιοχών υπάγεται στη ρυθμιστική αρμοδιότητα και τον έλεγχο του Κράτους, με σκοπό να εξυπηρετείται η λειτουργικότητα και η ανάπτυξη των οικισμών και να εξασφαλίζονται οι καλύτεροι δυνατοί όροι διαβίωσης. Οι σχετικές τεχνικές επιλογές και σταθμίσεις γίνονται κατά τους κανόνες της επιστήμης. Η σύνταξη εθνικού κτηματολογίου συνιστά υποχρέωση του Κράτους.*

3. *Για να αναγνωριστεί μία περιοχή ως οικιστική και για να ενεργοποιηθεί πολεοδομικά, οι ιδιοκτησίες που περιλαμβάνονται σε αυτή συμμετέχουν υποχρεωτικά, χωρίς αποζημίωση από τον οικείο φορέα, στη διάθεση των εκτάσεων που είναι απαραίτητες για να δημιουργηθούν δρόμοι, πλατείες και χώροι για κοινωφελείς γενικά χρήσεις και σκοπούς, καθώς και στις δαπάνες για την εκτέλεση των βασικών κοινόχρηστων πολεοδομικών έργων, όπως νόμος ορίζει.*

4. *Νόμος μπορεί να προβλέπει τη συμμετοχή των ιδιοκτητών περιοχής που χαρακτηρίζεται ως οικιστική στην αξιοποίηση και γενική διαρρύθμισή της σύμφωνα με εγκεκριμένο σχέδιο, με αντιπαροχή ακινήτων ίσης αξίας ή τμημάτων ιδιοκτησίας κατά όροφο, από τους χώρους που καθορίζονται τελικά ως οικοδομήσιμοι ή από κτίρια της περιοχής αυτής.*

5. *Οι διατάξεις των προηγούμενων παραγράφων εφαρμόζονται και στην αναμόρφωση των οικιστικών περιοχών που ήδη υπάρχουν. Οι ελεύθερες εκτάσεις, που προκύπτουν από την αναμόρφωση, διατίθενται για τη δημιουργία κοινόχρηστων χώρων ή εκποιούνται για να καλυφθούν οι δαπάνες της πολεοδομικής αναμόρφωσης, όπως νόμος ορίζει.*

Ο χωροταξικός σχεδιασμός, δηλαδή η κατανομή του χώρου σε χρήσεις και η αφιέρωσή του σε προορισμούς με βάση τις νοητές και νόμιμες ανθρώπινες δραστηριότητες και ο πολεοδομικός σχεδιασμός έχει στόχους κοινωνικούς (κοινωνικό κράτος-ισότητα και δικαιοσύνη στο χώρο), περιβαλλοντικούς (προστασία του περιβάλλοντος), αλλά και οικονομικούς- αναπτυξιακούς (εύρυθμη ανάπτυξη των οικονομικών λειτουργιών στο χώρο). Σύμφωνα με τις παραπάνω διατάξεις του Συντάγματος, η νομιμότητα της έκδοσης οικοδομικών αδειών, η έγκριση των πολεοδομικών σχεδίων και μελετών, αλλά και η

χορήγηση αδειών εγκατάστασης και λειτουργίας των παραγωγικών μονάδων εξαρτάται από την εκπόνηση και την αποτελεσματική εφαρμογή των χωροταξικών σχεδίων και προγραμμάτων σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο.

Μετά τη θέσπιση του Συντάγματος του 1975 εκδόθηκε ο ν. 360/1976 (Α' 151), που προέβλεπε την εκπόνηση και εφαρμογή χωροταξικών σχεδίων και προγραμμάτων προστασίας του περιβάλλοντος. Αν και χαρακτηρίστηκε καινοτόμος για την εποχή του επιδιώκοντας να θεμελιώσει το χωροταξικό σχεδιασμό και να απαντήσει στα τεράστια οικονομικά και κοινωνικά προβλήματα στο χώρο (Μέλισσας 2002), παρέμεινε ανεφάρμοστος έως την έκδοση του ν. 2508/1997 (Α' 124), ο οποίος παραπέμπει ευθέως στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, η οποία συνέδεσε τον χωροταξικό και πολεοδομικό σχεδιασμό με την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης (ΣτΕ 768/1998) και του ν. 2742/1999 (Α' 207), ο οποίος προέβλεπε την κατάρτιση γενικού, ειδικών και περιφερειακών χωροταξικών πλαισίων και ουσιαστικά αποτέλεσε τη νομοθετική «συμμόρφωση» του νομοθέτη στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, που επανειλημμένως τόνιζε την προϋπόθεση κατάρτισης χωροταξικών κυρίως σχεδίων, στα οποία συμπεριελάμβανε και τα πολεοδομικά. Με τον ν. 4269/2014 θεσπίστηκε νέο πλαίσιο χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού, επαναπροσδιορίστηκαν οι έννοιες και η διάρθρωση του συστήματος χωρικού σχεδιασμού και αναδιοργανώθηκε ο χωροταξικός και πολεοδομικός σχεδιασμός ως προς τα επίπεδα, τα αρμόδια όργανα, τη διαδικασία και το περιεχόμενο των επιμέρους σχεδίων. Ο ν. 4269/2014 (Α' 142) τροποποιήθηκε με το άρθρο 238 του ν. 4389/2016 (Α' 94/27.5.2016) που κατήργησε τα άρθρα του 14 έως και 33 και με το άρθρο 14 του ν. 4447/2016 (Α' 241/23.12.2016) που κατήργησε τα άρθρα του 1 έως 13α. Ο ισχύων ν. 4447/2016 «Χωρικός σχεδιασμός - Βιώσιμη ανάπτυξη και άλλες διατάξεις», διατηρεί μεν τη βασική αρχιτεκτονική του συστήματος σχεδιασμού του ν. 4269/2014 ως προς τα επίπεδα και τους τύπους των χωροταξικών και πολεοδομικών σχεδίων, τον τρόπο έγκρισης και το μεγαλύτερο μέρος του περιεχομένου τους, επιφέρει, ωστόσο, αλλαγές σχετικά με το Εθνικό Συμβούλιο Χωροταξίας, την Εθνική Χωρική Στρατηγική, την αμοιβαία σχέση των βασικών Χωροταξικών Πλαισίων, τα Τοπικά Χωρικά Σχέδια (πχ. υποχρεωτική κάλυψη ολόκληρου Καλλικράτειου Δήμου), και τα Ειδικά Χωρικά Σχέδια (κυρίως με την προσθήκη ενός συστήματος προέγκρισής τους).

Μερικότερη περίπτωση χωροταξικού σχεδιασμού αποτελεί ο πολεοδομικός σχεδιασμός, όπως αποτυπώνεται στις διατάξεις του ν. 1337/1983 και το νεότερο ν. 2508/1997 και ο οποίος σύμφωνα με τη συνταγματική επιταγή του άρθρου 24 παρ. 2 κατατείνει στη δημιουργία βιώσιμων πόλεων που να εξασφαλίζουν τις άριστες δυνατές συνθήκες διαβίωσης

για τους κατοίκους. Πέραν της νομοθετικής παρέμβασης, όπως γίνεται δεκτό, η ολοκληρωμένη εκτέλεση των χωροταξικών και πολεοδομικών σχεδίων και προγραμμάτων εξαρτάται απόλυτα από το συντονισμό των ενεργειών των δημόσιων φορέων και τη συμμόρφωση των διοικούμενων με τις πολεοδομικές ρυθμίσεις και τους όρους δόμησης (Σκουρής – Τάχος 1991). Με τα δεδομένα αυτά καθίσταται σαφές ότι η οργανωμένη δόμηση, που αποτελεί στόχο του πολεοδομικού σχεδιασμού πλήττεται σφόδρα από την αυθαίρετη δόμηση, αφού ακυρώνει οποιαδήποτε βελτίωση της χωροταξικής και πολεοδομικής νομοθεσίας.

3.4. Η νομολογιακή δημιουργία υποκατάστατων του ελλείποντος χωροταξικού σχεδιασμού

Μετά την πρόβλεψη του Συντάγματος και έως την εκπόνηση και εφαρμογή χωροταξικών σχεδίων στη χώρα παρήλθε μεγάλο χρονικό διάστημα και η νομολογία κλήθηκε να εξεύρει «υποκατάστατα» χωροταξικού σχεδιασμού, χωρίς να λείπουν οι περιπτώσεις που η έλλειψη σχεδίων κρίθηκε ως αθεράπευτη πλημμέλεια διοικητικών πράξεων για την κατασκευή ορισμένων έργων και δραστηριοτήτων (ΣτΕ 3249/2000).

Η νομολογία, πρωτίστως λόγω της πλήρους αδράνειας της εκτελεστικής εξουσίας να εφαρμόσει τις συνταγματικές επιταγές για τον χωρικό σχεδιασμό, αλλά και λόγω της ρευστότητας, τον περιστασιακό και ασυντόνιστο χαρακτήρα των ρυθμίσεων του χωροταξικού και πολεοδομικού δικαίου, τα προηγούμενα χρόνια διαμόρφωσε βασικούς κανόνες που εξειδικεύουν την παραπάνω συνταγματική επιταγή, όπως α) τον κανόνα της απαγόρευσης της μείωσης κοινόχρηστων χώρων (ΣτΕ 2980/2005, ΣτΕ 2242/1994), β) τον κανόνα της μη ανάμειξης των χρήσεων γης (ΣτΕ 3649/2009, ΣτΕ 2688/210) και γ) τον κανόνα της μη επιδείνωσης των χρήσεων γης ή άλλως του πολεοδομικού κεκτημένου (ΣτΕ 4071/2015, 2169/2006, ΣτΕ Ολ. 1528/2003), κατά τον οποίο οποιαδήποτε μεταβολή στη νομοθεσία ή κατάσταση του περιβάλλοντος είναι επιτρεπτή μόνο όταν κινείται προς την κατεύθυνση μεγαλύτερης προστασίας ή βελτίωσής τους. Έτσι, για παράδειγμα, η μείωση του συντελεστή δόμησης είναι επιτρεπτή, ως σύμφωνη με την αρχή του πολεοδομικού κεκτημένου, διότι είναι ρύθμιση ευνοϊκή για το περιβάλλον. Αντίθετα, απαγορεύεται η αύξησή του, διότι συνεπάγεται επιβάρυνση του περιβάλλοντος, εάν όμως η αύξηση αυτή του συντελεστή δόμησης συνοδεύεται από μείωση του ποσοστού κάλυψης και αύξηση του πρασίνου, επιτρέπεται (ΣτΕ Ολ. 412/1993).

Το Συμβούλιο της Επικρατείας έχει τονίσει επανειλημμένως τη συνταγματική υποχρέωση της πολιτείας για χάραξη του χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού της χώρας, κατά την οποία μάλιστα οφείλει να λαμβάνει όλα τα κατάλληλα μέτρα για τη διασφάλιση της προστασίας του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος στο πλαίσιο της αρχής της αειφορίας. Αναγκαίος όρος για την αειφόρο ανάπτυξη είναι τα ολοκληρωμένα χωροταξικά σχέδια που θέτουν, με ανάλυση των δεδομένων και πρόγνωση των μελλοντικών εξελίξεων, τους μακροπρόθεσμους στόχους της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης και ρυθμίζουν, μεταξύ άλλων, το πλαίσιο για τη διαμόρφωση των οικιστικών περιοχών και των ελεύθερων χώρων στις εκτός σχεδίου περιοχές (ΣτΕ 210/2002, 535/2002, 633/2002, 636/2002). Έως την εκπόνηση των σχεδίων αυτών η υφιστάμενη πολεοδομική νομοθεσία καθιερώνει, κατά το δικαστήριο, σαφή διάκριση μεταξύ αφενός των περιοχών που περιλαμβάνονται σε εγκεκριμένο σχέδιο πόλης και επομένως προορίζονται για την εν γένει οικιστική ανάπτυξη, και αφετέρου των λοιπών περιοχών, για τις οποίες δεν έχει εγκριθεί σχέδιο πόλης και οι οποίες δεν προορίζονται για δόμηση, αλλά για γεωργική εκμετάλλευση, κτηνοτροφία, δασοπονία και αναψυχή, συνεπώς το δικαίωμα δόμησης προϋποθέτει κατά κανόνα ύπαρξη σχεδίου (ΣτΕ 1424/1990, ΣτΕ Ολ. 4950/1995, ΣτΕ 3067/2001, ΣτΕ Ολ. 3135/2002, ΣτΕ Ολ. 533-535/2003, ΣτΕ Ολ. 30/2001).

Σύμφωνα με μελέτη της αρχιτέκτονος Σουλτάνας Βεζυριαννίδου, η οποία παρουσιάστηκε το 2014 και εξετάζει το κατά πόσο εφαρμόστηκε ο ν. 2508/1997, νόμος που καθόρισε τον πολεοδομικό σχεδιασμό στη χώρα μας από το 1997 έως το 2014, ο πολεοδομικός σχεδιασμός παραμένει δύσκαμπτος, πολύπλοκος, δυσλειτουργικός και με μικρή εφαρμοσιμότητα. Ειδικότερα, στα 17 χρόνια που ίσχυσε το προηγούμενο νομικό πλαίσιο για την εκπόνηση των γενικών πολεοδομικών σχεδίων ολοκληρώθηκε μόλις το 16% των μελετών που ανατέθηκαν, ενώ ακόμα 31% βρίσκεται σε εξέλιξη, ενώ ως γενικό συμπέρασμα της μελέτης αναφέρεται ότι το όλο σύστημα κατάρτισης, παρακολούθησης, επίβλεψης και έγκρισης των ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ είναι χαοτικό και ανεπαρκές, δυσλειτουργικό και αναποτελεσματικό σε κάθε επίπεδο και χαρακτηρίζεται από αδυναμία συνεργασίας μεταξύ φορέων δημοσίου και ιδιωτικού τομέα και τοπικών κοινωνιών.

Από τα παραπάνω συνάγεται, ότι, παρά τη ρητή συνταγματική επιταγή, απουσιάζει ο συνολικός και βιώσιμος σχεδιασμός του χώρου τόσο σε εθνικό και περιφερειακό όσο και, ιδίως, σε τοπικό επίπεδο. Η εκτελεστική εξουσία παρέλειψε και εξακολουθεί, εν πολλοίς, να παραλείπει να συμμορφωθεί με τη συνταγματική επιταγή που της επιβάλλει τη διαμόρφωση

ενός ορθολογικού και μακροπρόθεσμου συστήματος χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού που δεν θα καταλείπει κανένα περιθώριο αυθαίρετης δόμησης στις περιοχές που βρίσκονται για παράδειγμα εκτός πολεοδομικού σχεδίου, αφού τέτοιες περιοχές σε έναν συνολικά σχεδιασμένο εθνικό και περιφερειακό χώρο δεν θα υπάρχουν.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗ ΚΑΙ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΚΗ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΤΗΣ ΑΥΘΑΙΡΕΤΗΣ ΔΟΜΗΣΗΣ

4.1. Εισαγωγή

Πριν τη Μικρασιατική καταστροφή δεν υφίστατο πολεοδομική νομοθεσία στο ελληνικό κράτος, ενώ από το 1923 έως και σήμερα ο νομοθέτης αναγνώρισε το εκτεταμένο φαινόμενο της αυθαίρετης δόμησης και προσπάθησε να το καταπολεμήσει, άλλως ρυθμίσει, άλλως τακτοποιήσει εκδίδοντας σειρά νομοθετημάτων και πράξεων, ο μεγάλος αριθμός των οποίων αποδεικνύει, ότι η αντιμετώπιση του προβλήματος της αυθαίρετης δόμησης μέχρι και σήμερα υπήρξε τεχνικώς αδύνατη, αλλά πρωτίστως πολιτικώς και κοινωνικώς εξαιρετικά αποτυχημένη.

4.2. Πρώτες νομοθετικές προσπάθειες αντιμετώπισης της αυθαίρετης δόμησης – Από το Ν. 410/68 στο νέο Σύνταγμα του 1975 και στο Ν. 720/1977

Στο τέλος της δεκαετίας του 1960 η αυθαίρετη δόμηση είχε «εδραιωθεί» σε όλο τον ελληνικό χώρο, γεγονός που ώθησε την τότε κυβέρνηση να αντιμετωπίσει το πρόβλημα, όχι με οργάνωση και σχεδιασμό, αλλά με μαζική νομιμοποίηση έναντι καταβολής ορισμένης εισφοράς (Χριστοφιλόπουλος 1999). Το 1968 δημοσιεύεται ο νόμος 410 της 14/16-05-1968 (ΦΕΚ 110 Α') ο οποίος αφορά σε αυθαίρετες κατασκευές που είχαν ανεγερθεί μέχρι τότε.

Σύμφωνα με τις έως τότε ισχύουσες διατάξεις του από 18/03/1926 Δ/τος «*περί αυθαίρετων κατασκευών κλπ*», τα αυθαίρετα έπρεπε να κατεδαφίζονται. Ο νόμος 410/68 ορίζει, ότι όλες οι εντός σχεδίου ανεγερθείσες χωρίς άδεια ή καθ' υπέρβασή της μετά την έναρξη ισχύος του ΓΟΚ 1955 οικοδομές που δεν ευρίσκονται σε κοινόχρηστους χώρους και των οποίων ο φέρων σκελετός είναι πλήρως αποπερατωμένος, μπορούν να εξαιρεθούν από την κατεδάφιση με υπουργική απόφαση, είτε αντίκεινται είτε όχι σε πολεοδομικές διατάξεις, αν η διατήρησή τους δεν θέτει σε κίνδυνο την ασφάλεια της οικοδομής ούτε αποβαίνει υπερμέτρως εις βάρος της πόλεως και εφόσον οι ιδιοκτήτες τους, α) προβούν σε σχετική δήλωση εντός προθεσμίας (2§4), η οποία παρατάθηκε από τη λήξη της με το άρθρο 4 Ν.Δ. 194/1969 έως την 31.12.1969, και β) καταβάλουν εισφορά. Μετά δε την καταβολή της, το αυθαίρετο, μετά από την οριζόμενη διαδικασία, εξαιρείται από την κατεδάφιση. Επιπλέον

προβλέπονται ποινικές κυρώσεις σε βάρος των ιδιοκτητών αυθαιρέτων, οι οποίες ωστόσο στην πράξη ουδόλως αναχαίτισαν το φαινόμενο, ενώ ούτε η νομιμοποίηση πραγματοποιήθηκε.

Μετά τη μεταπολίτευση, το νέο Σύνταγμα (1975) περιλάμβανε στο άρθρο 24 γενικές αρχές και κατευθύνσεις για την χωροταξική και πολεοδομική οργάνωση των οικισμών, γεγονός που προανήγγειλε την πρόθεση του νομοθέτη να επέμβει δραστικά στο χώρο και να αντιμετωπίσει αποτελεσματικά το φαινόμενο της αυθαίρετης δόμησης, ώστε να μην αποτελεί αυτή εργαλείο εκμετάλλευσης οικονομικής και πολιτικής από τις εκάστοτε κυβερνήσεις. Το 1977 δημοσιεύθηκε ο νόμος 720 της 5/06-10-1977 (ΦΕΚ 297 Α') που δίνει τη δυνατότητα να εξαιρεθούν της κατεδάφισης όλες οι αυθαίρετες κατασκευές που είχαν κατασκευαστεί μέχρι και τις 27/7/1976 έναντι ορισμένης χρηματικής εισφοράς, αρκεί να μη βρίσκονται σε κοινόχρηστους χώρους, στη ζώνη ασφαλείας διεθνών κλπ. οδών, στον Αιγιαλό και στη Ζώνη Παραλίας, σε δημόσια κτήματα, σε δασικές ή αναδασωτέες εκτάσεις και σε αρχαιολογικούς χώρους.

4.2.1. Οι αποφάσεις 247/1980 και 1876/1980 του ΣτΕ

Η αθρόα νομιμοποίηση των αυθαιρέτων οικοδομών βάσει του άρθρου 1 του ν. 720, που εξαιρούσε αυτομάτως από την κατεδάφιση κάθε αυθαίρετη κατασκευή που υφίστατο σε ορισμένη χρονική στιγμή, χωρίς να εξαρτά την εξαίρεση αυτή από το μέγεθος, το είδος ή τη σημασία της κατασκευής ή τις επιπτώσεις επί του περιβάλλοντος χώρου, με μόνη τη δήλωση του ενδιαφερομένου και χωρίς προηγούμενη κρίση της διοίκησης, που να διαμορφώνεται βάσει πολεοδομικών κριτηρίων, δεν εφαρμόστηκε μετά την κρίση περί αντισυνταγματικότητας της ως άνω διάταξης από το Συμβούλιο της Επικρατείας.

Ειδικότερα, εκδόθηκε η με αριθ. **247/1980** παραπεμπτική στην Ολομέλεια απόφαση του ΣτΕ (Δ' Τμήμα), η οποία κατέληξε στο συμπέρασμα της αντισυνταγματικότητας με την αιτιολογία ότι παραβιάζονται οι παρακάτω συνταγματικές αρχές:

α) η αρχή της ισότητας, επειδή ο νόμος «...έθεσεν εις εξόχως μειονεκτικήν μοίραν έναντι των αυθαιρετησάντων τους νομοταγείς πολίτας τους έχοντας ιδιοκτησίαν εις την αυτήν περιοχήν, οι οποίοι, ενεργήσαντες εντός των παρεχομένων υπό του νόμου δυνατοτήτων, θα υφίστανται του λοιπού εις το διηνεκές τας δυσμενείς πολεοδομικώς συνπείας εκ των αυθαιρεσιών των γειτόνων τους...». Σύμφωνα δε με τη διδασκαλία του συνταγματικού δικαίου, με τη γενική αρχή της ισότητας, όπως διατυπώνεται στο άρθρο 4 του Συντάγματος («1. Οι Έλληνες είναι ίσοι ενώπιον του νόμου»), εξασφαλίζεται τόσο η ισότητα ενώπιον του νόμου,

δηλαδή κατά την εφαρμογή του νόμου, όσο και η ισότητα του νόμου έναντι των πολιτών, δηλαδή ισότητα εντός του νόμου. Από τη γενική αυτή αρχή άλλωστε απορρέει η αξίωση για ισονομία, δηλαδή ίση εφαρμογή των νόμων σε όλους, η αξίωση για ρύθμιση γενική και αφηρημένη και η αξίωση για ίση μεταχείριση όλων των περιπτώσεων από το νομοθέτη.

β) η αρχή του κράτους δικαίου, που επιτάσσει πρωτίστως τη διαφύλαξη του κύρους του νόμου και προσβάλλεται επειδή ακριβώς η ρύθμιση του άρθρου 1 ν. 720 σημαίνει ότι το κράτος δικαίου αδυνατεί πλήρως να επιβληθεί. Η αρχή του κράτους δικαίου, σημειωτέον, είναι ένα σύμπλεγμα αξιών, αρχών και κανόνων που εγγυώνται τη νομιμότητα και την ελευθερία, στηρίζονται στη διάκριση των εξουσιών, στην ανεξαρτησία των δικαστηρίων και στην ελεύθερη πρόσβαση σε αυτά. Από την αρχή αυτή απορρέει η αρχή της ασφάλειας του δικαίου, της αναλογικότητας, της προστατευόμενης εμπιστοσύνης κλπ. (Σπυρόπουλος 2016).

γ) το άρθρο 24 παρ.2 του Συντάγματος, σύμφωνα με το οποίο απαγορεύονται παρεκκλίσεις από τον κανόνα της κατεδάφισης των αυθαιρέτων κατασκευών, όταν αυτές είναι αποτέλεσμα σοβαρών παραβάσεων των ισχυόντων όρων και περιορισμών δόμησης. Σύμφωνα με την Ολομέλεια του Δικαστηρίου, το άρθρο 24 παρ. 2 του Συντάγματος θέτει τη χωροταξική κατανομή σε οικιστικές και μη περιοχές και την εν γένει δόμηση «*υπό την απόλυτον ρυθμιστικήν εξουσίαν και τον έλεγχον της Πολιτείας*»· οι σχετικοί κανόνες πρέπει να τίθενται από τον νομοθέτη με κριτήριο τη λειτουργικότητα, την ομαλή ανάπτυξη των οικισμών και την καλύτερη δυνατή διαβίωση των πολιτών. Ως εκ τούτου, ο κοινός νομοθέτης δεν μπορεί, σύμφωνα με την Ολομέλεια του ΣτΕ, να προχωρήσει στη γενική εξαίρεση όλων των αυθαιρέτων από την κατεδάφιση, ιδίως δε απαγορεύεται συνταγματικά κατά το Δικαστήριο η εξαίρεση από την κατεδάφιση των κατασκευών που ενέχουν σοβαρές παραβάσεις των ισχυόντων όρων και περιορισμών δόμησης.

Ωστόσο, η απόφαση **1876/1980** της Ολομέλειας του ΣτΕ στηρίχθηκε ως προς την αντισυνταγματικότητα του νόμου αυτού μόνο στο άρθρο 24 παρ. 2 του Συντάγματος επαναλαμβάνοντας την ήδη διαμορφωμένη νομολογία (ΣτΕ 810 και 811/1977, 3500/1979), ότι είναι ανεκτή η εξαίρεση από την κατεδάφιση αν η παράβαση είναι ασήμαντη, υπό την προϋπόθεση ότι τούτο θα κρίνεται με ατομική απόφαση βάσει πολεοδομικών κριτηρίων αναγομένων στο μέγεθος, το είδος ή τη σημασία της κατασκευής ή τις επιπτώσεις της στον περιβάλλοντα χώρο, πράγμα που δεν συνέβαινε εν προκειμένω. Δεν έλαβε θέση στα υπόλοιπα θέματα αντισυνταγματικότητας που τέθηκαν με την παραπάνω αναφερόμενη παραπεμπτική απόφαση. Δέχεται, δηλαδή, ότι μέχρι την εφαρμογή της νομοθεσίας για την χωροταξική και

πολεοδομική αναδιάρθρωση της χώρας είναι ακόμα ανεκτή η εξαίρεση από την κατεδάφιση των κατασκευών που έχουν ανεγερθεί πριν από αυτήν (Ρόζος 2016).

Οι παραπάνω αποφάσεις του ΣτΕ αποτέλεσαν σταθμό στη νομολογία του ανωτάτου ακυρωτικού, διότι ανάγκασαν το νομοθέτη να εγκαταλείψει την τακτική της αναγνώρισης τετελεσμένων καταστάσεων με την γενική και χωρίς διακρίσεις νομιμοποίηση όλων των αυθαίρετων κατασκευών, με μοναδικό κριτήριο την ανέγερσή τους μέχρι ένα ορισμένο χρονικό σημείο και να αναζητήσει άλλες, πολεοδομικώς και συνταγματικώς ανεκτές λύσεις του προβλήματος.

Συνεπώς αποτελούν την αφετηρία της περιβαλλοντικής νομολογίας του δικαστηρίου και θέτουν έως σήμερα το συνταγματικό πλαίσιο του προβλήματος της αυθαίρετης δόμησης στην Ελλάδα, καθώς η συνταγματική επιταγή καταρχήν κατεδάφισης των αυθαιρέτων κτισμάτων μνημονεύεται έκτοτε σε πολλές αποφάσεις του Συμβουλίου (βλ. ΣτΕ 3610/2007, 3258/2003, 3925/1997, 6319, 215/1996, 2730/1993, 3210/1998 κ.ά.) με το σκεπτικό ότι το άρθρο 24 παρ. 2 του Συντάγματος δεν επιβάλλει στον κοινό νομοθέτη μόνο την υποχρέωση να βελτιώνει τους οικιστικούς όρους διαβίωσης των πολιτών και να μην επιτρέπει τη βλάβη του φυσικού, πολιτιστικού και οικιστικού περιβάλλοντος, αλλά εμπεριέχει ακόμη και την αξίωση να επιβάλλεται η τήρηση των πολεοδομικών κανόνων που έθεσε η Πολιτεία και να μην αποδυναμώνεται ουσιαστικά η αποτελεσματικότητά τους. Έτσι το πρόβλημα της νομιμοποίησης των αυθαιρέτων δεν έγκειται μόνον στην ουσιαστική επιδείνωση του οικιστικού και φυσικού περιβάλλοντος που αυτά επιφέρουν, αλλά συνιστά ένα μείζονος σημασίας πρόβλημα ανοχής από την πολιτεία της παραβίασης των κανόνων του πολεοδομικού δικαίου, ανοχή η οποία βάλλει αφενός μεν κατά του ίδιου του κράτους δικαίου, όπως διαπίστωσε η ΣτΕ 247/1980, αφετέρου δε κατά του πυρήνα της εγγύησης που περιέχει το άρθρο 24 παρ. 2 του Συντάγματος.

4.3. Η αντιμετώπιση της αυθαίρετης δόμησης με τους νόμους 1337/1983 και 1512/1985 μετά το φρένο του ΣτΕ στη γενική νομιμοποίηση όλων των αυθαιρέτων κατασκευών

Τη δεκαετία του 80 η αυθαίρετη δόμηση συνεχίζεται με αδιάκοπο ρυθμό σε περιοχές τόσο εκτός, όσο και εντός σχεδίου, αλλά και σε δάση και παραλίες με αποτέλεσμα να δημιουργούνται ολόκληροι οικισμοί σε περιοχές πρώτης καθώς και δεύτερης (παραθεριστικής) κατοικίας.

Το 1983 δημοσιεύθηκε ο νόμος 1337 της 12/14-03-1983 (ΦΕΚ 33Α'), γνωστός ως «οικιστικός νόμος», σε εφαρμογή του άρθρου 24 παρ. 2 του Συντάγματος, σύμφωνα με το οποίο, ο χωροταξικός σχεδιασμός, η χωροταξική ανάπτυξη πρέπει να γίνεται με ένα ορθολογικό σχεδιασμό και θα πρέπει να υφίστανται κανόνες, βάσει των οποίων θα γίνεται η πολεοδόμηση. Ο ν. 1337/1983 έθεσε τους κανόνες του πολεοδομικού σχεδιασμού, καθόρισε πώς θα γίνονται τα πολεοδομικά σχέδια, ο πρώτος βαθμός σχεδιασμού, πώς θα γίνονται οι πολεοδομικές μελέτες και κυρίως προέβλεψε και τις διατάξεις για τη νομιμοποίηση των αυθαιρέτων.

Σύμφωνα με τα στοιχεία του Υπουργείου, κατά την ψήφιση του ν. 1337, στις βασικές 187 επαρχιακές πόλεις το ποσοστό της αυθαίρετης δόμησης ήταν 35% σε σχέση με το επίσημο σχέδιο πόλεως. Ειδικά στο πολεοδομικό συγκρότημα Θεσσαλονίκης η αυθαίρετη δόμηση αντιστοιχούσε στο 52% του σχεδίου πόλεως και στα Χανιά στο 100%. Στις πόλεις από 10.000 έως 20.000 κατοίκους οι περιοχές των αυθαιρέτων ήταν περίπου το 40% σε σχέση με το επίσημο σχέδιο πόλεως, στις πόλεις από 20.000 μέχρι 50.000 κατοίκους 40%, και στις πόλεις από 50.000 έως 200.000 κατοίκους 45% (Πρακτικά Βουλής, Ολομέλεια Συνεδρίαση ΞΣΤ, 31.1.1983, σελ. 3367).

Με το ν. 1337 προβλέφθηκε η ένταξη ολόκληρων περιοχών αυθαιρέτων στο πολεοδομικό σχέδιο με τη συλλογική νομιμοποίησή τους (άρθρο 43), μάλιστα οι ιδιοκτήτες των ακινήτων καταβάλλουν μειωμένη εισφορά σε γη και χρήμα για την ένταξή τους στο σχέδιο πόλεως συγκριτικά με τους ιδιοκτήτων ακινήτων που βρίσκονται σε αραιοδομημένες περιοχές. Επιπλέον, ο ν. 1337/1983 εισήγαγε εκ νέου ρυθμίσεις για τη νομιμοποίηση μεμονωμένων αυθαιρέτων κατασκευών (ατομική νομιμοποίηση), αποφεύγοντας πάντως την αυτόματα και γενική εξαίρεση από την κατεδάφιση που είχε προβλέψει ο ν. 720/1977, ο οποίος άλλωστε για το λόγο αυτό κρίθηκε αντισυνταγματικός με τις αποφάσεις 247 και 1876/1980 και ρύθμιζε τα θέματα σχετικά με την τύχη των αυθαιρέτων κατασκευών μέσω του διαχωρισμού, ανάλογα με το χρόνο ανέγερσής τους, σε παλαιά και σε νέα αυθαίρετα.

Ο νόμος διακρίνει τις αυθαίρετες κατασκευές στις εξής περιπτώσεις: α) αυθαίρετες κατασκευές πριν το 1955, για τις οποίες δεν απαιτείτο υποβολή δήλωσης, β) στις κατασκευές που δηλώθηκαν και είχαν ανεγερθεί μέχρι την 31.1.83 σε περιοχές εντός ή εκτός σχεδίου πόλης ή εντός οικισμών προϋφιστάμενων του έτους 1923, γ) στις κατασκευές που είχαν ανεγερθεί μετά το 1955 και πριν την 31.1.83 που όμως δε δηλώθηκαν και δ) στις κατασκευές που έγιναν μετά την 31.1.83, και οι οποίες χαρακτηρίζονται ως νέα αυθαίρετα.

Για τα προγενέστερα της 31-1-1983 αυθαίρετα κτίσματα το άρθρο 15 παρ. 1 χορηγεί αναστολή από την κατεδάφιση, εφόσον συντρέχουν συγκεκριμένες προϋποθέσεις. Για τα αυθαίρετα εκτός σχεδίου πόλεως η αναστολή ισχύει μέχρι να κριθεί η οριστική διατήρηση ή η κατεδάφιση. Τέλος, τα νέα αυθαίρετα – όσα δηλαδή κατασκευάστηκαν μετά την 31-1-1983-κατεδαφίζονται υποχρεωτικά από τους ιδιοκτήτες τους ή αυτεπαγγέλτως από τις πολεοδομικές αρχές, έστω και εάν έχει αποπερατωθεί η κατασκευή ή εάν το κτίσμα κατοικείται ή χρησιμοποιείται με οποιονδήποτε τρόπο ((βλ. και ΣτΕ 3049/2004). Εξάλλου, εκτός από τις διοικητικές κυρώσεις (πρόστιμα ανέγερσης και διατήρησης αυθαιρέτων) που προβλέπονται από το άρθρο 17 του νόμου αυτού, όσοι μετέχουν στην παραγωγή της αυθαίρετης κατασκευής αντιμετωπίζουν αυστηρές ποινικές κυρώσεις.

Έτσι, με το ν. 1337/1983 θεσπίζεται ο κανόνας της υποχρεωτικής κατεδάφισης των αυθαιρέτων κατασκευών, ενώ εξαίρεση από τον κανόνα αυτόν εισάγεται κατ' αρχήν με τα άρθρα 15 και 16 του νόμου αυτού, με τα οποία θεσπίζεται διαδικασία αναστολής και οριστικής εξαίρεσης από την κατεδάφιση με τη συνδρομή των διαγραφόμενων προϋποθέσεων και όρων, ύστερα από σχετική απόφαση του Νομάρχη, για τα αυθαίρετα που είχαν κατασκευαστεί πριν από την 31η Ιανουαρίου 1983.

Σημειώνεται, ότι η ψήφιση του ν. 1337/1983 προκάλεσε έντονες αντιδράσεις, παρά τις ευεργετικές του διατάξεις, γεγονός που οδήγησε στην ψήφιση του ν. 1512/1985, με τον οποίο συμπληρώθηκε η διάταξη του άρθρου 15 του ν.1337/1983 και ορίστηκε, ότι το μέτρο της αναστολής από την κατεδάφιση επεκτείνεται και σε όσα κτίσματα έχουν ανεγερθεί βάσει οικοδομικής άδειας που ανακλήθηκε αργότερα για οποιονδήποτε λόγο, εκτός αν η ανάκληση οφείλεται σε υποβληθέντα ανακριβή στοιχεία ή ανακριβείς αποτυπώσεις της υπάρχουσας πραγματικής κατάστασης. Η διάταξη αυτή ερμηνευόμενη υπό το πρίσμα των προστατευτικών του οικιστικού περιβάλλοντος συνταγματικών διατάξεων έχει κριθεί, ότι αναφέρεται στα παλαιά αυθαίρετα και δεν είναι επιτρεπτή η κατ' εφαρμογή της και με την συνδρομή των οριζόμενων σ' αυτήν προϋποθέσεων εξαίρεση από την κατεδάφιση αυθαιρέτων που έχουν ανεγερθεί μετά τις 31.1.1983 (ΣτΕ 3210/1998 7μελούς, 4291/1999, 2580/2001, 2565/2004). Ο λόγος μάλιστα αυτός ερευνάται αυτεπαγγέλτως ως αναγόμενος στην ορθή εφαρμογή του νόμου. (ΣτΕ 4291/1999, 3210/1998).

Στην πράξη, η κυρωτική διάταξη του άρθρου 17 του ν. 1337 -η οποία επιβάλλει την υποχρεωτική κατεδάφιση των αυθαιρέτων κατασκευών ορίζοντας, ότι η κατεδάφιση δεν επιβάλλεται μόνον στις περιπτώσεις που παραβιάζονται όροι και περιορισμοί δόμησης, αλλά

σε όλα τα αυθαίρετα, ακόμη και όταν υπάρχει τυπική μόνον παρανομία, η οποία δεν θεραπεύτηκε με την έκδοση οικοδομικής άδειας- εφαρμόστηκε σε περιορισμένο βαθμό, ενώ σημαντική μεταβολή στην κυρωτική λειτουργία της επέφερε ο ίδιος ο νομοθέτης πολύ σύντομα με τον ΓΟΚ/1985, με το άρθρο 22 παρ. 3 του οποίου εισήχθη ο θεσμός της νομιμοποίησης με προϋποθέσεις των νέων αυθαίρετων κατασκευών.

Στο πρώτο εδάφιο της παρ. 3 του άρθρου 22 δίδεται και ο ορισμός της αυθαίρετης κατασκευής, το οποίο συνδέεται με την παρ.1 του ίδιου άρθρου, που επιβάλλει την ύπαρξη οικοδομικής άδειας και η οποία ορίζει ότι: Αυθαίρετη είναι κάθε κατασκευή που εκτελείται: α) χωρίς οικοδομική άδεια, β) καθ' υπέρβαση της σχετικής άδειας, γ) με βάση άδεια οικοδομής που ανακλήθηκε μεταγενέστερα και δ) κατά παράβαση των σχετικών διατάξεων, δηλαδή των περιορισμών που θέτουν οι γενικοί ή ειδικοί όροι δόμησης της συγκεκριμένης περιοχής (οικοδομικές και ρυμοτομικές γραμμές, συντελεστής δόμησης, ποσοστό κάλυψης, μέγιστο επιτρεπόμενο ύψος και επιτρεπόμενες χρήσεις), των διατάξεων του ΓΟΚ και του Κτιριοδομικού Κανονισμού (φ. Δ'59/1999).

Από την απαρίθμηση και σύγκριση των τεσσάρων περιπτώσεων συνάγεται, ότι ο νόμος στην πραγματικότητα διακρίνει δυο κατηγορίες αυθαίρετων κατασκευών. Από τη μια πλευρά εκείνες που έχουν ανεγερθεί χωρίς οικοδομική άδεια, παρά την ανάκληση της άδειας ή καθ' υπέρβαση αυτής και από την άλλη εκείνες που παραβιάζουν γενικώς την κείμενη πολεοδομική νομοθεσία. Οι κατασκευές της πρώτης κατηγορίας χαρακτηρίζονται αυθαίρετες για τυπικούς λόγους ενώ οι κατασκευές της δεύτερης κατηγορίας για ουσιαστικούς λόγους. Σύμφωνα με τις άνω διατάξεις και η τυπική απλώς παρανομία της κατασκευής συνιστά επαρκή λόγο χαρακτηρισμού της ως αυθαίρετης, ενώ εξάλλου και η τυπική νομιμότητα που πιστοποιείται με την έκδοση οικοδομικής άδειας δεν αρκεί για να αποκρούσει την εφαρμογή της νομοθεσίας για τις αυθαίρετες κατασκευές, αφού προσαπαιτείται και η ουσιαστική νομιμότητα, με άλλες λέξεις η συμφωνία της κατασκευής με την ισχύουσα νομοθεσία.

Σύμφωνα με τις διατάξεις του ΓΟΚ/1985, όπως αυτές ίσχυαν πριν να τροποποιηθούν με εκείνες του άρθρου 19 του ν. 2831/2000, οι χωρίς οικοδομική άδεια ή καθ' υπέρβαση αυτής αυθαίρετες κατασκευές υπάγονταν στις διατάξεις του άρθρου 17 του ν. 1337/1983 και του π.δ. 267/1998 για τα αυθαίρετα και ήταν κατεδαφιστέες κατά τις εξής διακρίσεις: α) εξ αρχής και άμεσα οι αυθαίρετες κατασκευές που παραβίαζαν ισχύουσες κατά το χρόνο του ελέγχου ουσιαστικές πολεοδομικές διατάξεις, και δεν μπορούσαν να νομιμοποιηθούν με την έκδοση ή αναθεώρηση της υφιστάμενης οικοδομικής άδειας, β) μετά την άπρακτη πάροδο της

οριζόμενης δίμηνης προθεσμίας οι λοιπές αυθαίρετες κατασκευές, δηλαδή εκείνες που δεν παραβίαζαν τις ουσιαστικές πολεοδομικές διατάξεις που ίσχυαν κατά τον χρόνο του ελέγχου.

4.3.1. Η θέση του ΣτΕ

Οι ρυθμίσεις του ν. 1337 αναφορικά με την αυθαίρετη δόμηση εντάσσονται στο γενικότερο πλαίσιο του νόμου αυτού, με τον οποίο τέθηκε σε νέα βάση ο πολεοδομικός σχεδιασμός και, συνεπώς, η νομολογία δεν προβληματίστηκε ως προς τη συνταγματικότητα των διατάξεών του, διευκρινίζοντας πάντως, ότι κρίση οριστικής εξαίρεσης από την κατεδάφιση των εκτός σχεδίου και οικισμών αυθαιρέτων επιτρέπεται μόνον αν ενταχθεί η περιοχή όπου ευρίσκονται σε σχέδιο πόλεως, διαφορετικά το αποτέλεσμα θα ήταν η αθρόα εξαίρεση που θα καθιστούσε αδύνατο ή εξαιρετικά δυσχερή τον πολεοδομικό σχεδιασμό (ΣτΕ 3356/2005, 3852/2008).

Κατά πάγια νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, αναγκαία προϋπόθεση για τη σύνταξη της προβλεπόμενης έκθεσης αυτοψίας και την κήρυξη μιας αυθαίρετης κατασκευής ως κατεδαφιστέας -εφόσον αυτή ήταν σύμφωνη με τις ουσιαστικές πολεοδομικές διατάξεις, που ίσχυαν κατά το χρόνο ελέγχου της από την πολεοδομική αρχή- αποτελούσε η έγγραφη ειδοποίηση προς τον υπόχρεο για την προσκόμιση των αναγκαίων δικαιολογητικών προς έκδοση ή αναθεώρηση της οικοδομικής άδειας και η πάροδος άπρακτης της τασσόμενης προς τούτο δίμηνης προθεσμίας (958/2000, 1132/1998, 4649/1997, 873/1997, 180/1995, 4475/1995, 1601/1994, 1976/1994 2783/1993, 1966/1993, 481/1990). Περαιτέρω, όπως έχει κριθεί, η έγγραφη αυτή ειδοποίηση συνιστούσε ουσιώδη τύπο της διαδικασίας έκδοσης της έκθεσης αυτοψίας. Η μη τήρηση, όμως, του τύπου αυτού καλυπτόταν, αν η Επιτροπή χορηγούσε, για λόγους οικονομίας της διοικητικής διαδικασίας, την κατά νόμο αναγκαία δίμηνη προθεσμία στον ενδιαφερόμενο για την έκδοση ή αναθεώρηση της οικοδομικής άδειας και αυτή παρέρχεται άπρακτη (ΣτΕ 4989/1997).

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι η αναστολή κατεδάφισης των παλαιών αυθαιρέτων (δηλαδή εκείνων που έχουν ανεγερθεί πριν από την 31-1-1983) δεν έχει απεριόριστη χρονική διάρκεια, αλλά ισχύει έως ότου κριθεί η οριστική διατήρηση ή όχι κάθε συγκεκριμένου αυθαιρέτου, ανεξάρτητα αν βρίσκεται εντός ή εκτός σχεδίου. Ειδικά, όμως, για τα εκτός σχεδίου αυθαίρετα σημαντική είναι η **3356/2005** απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας, με την οποία κρίθηκε ότι η οριστική εξαίρεση από την κατεδάφιση αυθαιρέτου δεν είναι κατά νόμο επιτρεπτή αν δεν έχει προηγηθεί ένταξη της περιοχής σε πολεοδομικό σχέδιο, δεδομένου, ότι

το αντίθετο θα είχε ως αποτέλεσμα τη γενικευμένη νομιμοποίηση αυθαιρέτων και θα καθιστούσε αδύνατο ή λίαν δυσχερή τον ορθολογικό πολεοδομικό σχεδιασμό της περιοχής, που επιβάλλεται από το άρθρο 24 παρ. 2 του Συντάγματος. Αξιοσημείωτη στην απόφαση αυτή είναι και η άποψη της μειοψηφίας κατά την οποία, πυκνοδομημένες περιοχές αυθαιρέτων δεν είναι δυνατόν να ενταχθούν στο σχέδιο πόλεως, γιατί η κατά το άρθρο 24 του Συντάγματος ρυθμιστική αρμοδιότητα του Κράτους καθίσταται πλέον αναγνωριστική της αυθαίρετης ιδιωτικής πολεοδομικής δραστηριότητας και, ως εκ τούτου, δεν τίθεται θέμα εξαίρεσης των αυθαιρέτων αυτών από την κατεδάφιση, κατ' εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 16 του ν. 1337/1983. Εξάλλου, κατά την ίδια γνώμη αν στο Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο ή σε Ζώνη Οικιστικού Ελέγχου ή σε διάταξη χωροταξικού ή πολεοδομικού νόμου προβλέπεται ότι μια εκτός σχεδίου περιοχή δεν θα είναι οικιστική, παύει να ισχύει η αναστολή κατεδάφισης αυθαιρέτου.

Όπως κρίθηκε με τις αποφάσεις **3500/2009** και **3921/2010** της Ολομέλειας του ΣτΕ, με τις ανωτέρω διατάξεις του ν. 1512, ως προς τις παλαιές αυθαίρετες κατασκευές διατηρήθηκε ο σύμφωνος με τη συνταγματική επιταγή του άρθρου 24 παρ. 2 κανόνας της κατεδάφισης, με παράλληλη πρόβλεψη της δυνατότητας εξαίρεσής τους από την κατεδάφιση, η οποία, συνιστά απόκλιση από τον ανωτέρω κανόνα. Επομένως, κατά τις εν λόγω αποφάσεις, είναι στενά ερμηνευτέες οι προαναφερόμενες διατάξεις, με τις οποίες επιτρέπεται η εξαίρεση από την κατεδάφιση εάν υποβληθεί προς τούτο σχετική δήλωση και ύστερα από κρίση της πολεοδομικής αρχής, ότι για τη συγκεκριμένη κατασκευή πληρούνται ορισμένες προϋποθέσεις και δεν συντρέχουν τα αντικειμενικά και απόλυτα κωλύματα που προβλέπονται για την εξαίρεση στις διατάξεις αυτές. Ειδικότερα κρίθηκε, ότι για τις κατασκευές που βρίσκονται σε περιοχές εκτός σχεδίου πόλης, η κρίση για την οριστική εξαίρεση από την κατεδάφιση είναι επιτρεπτή μόνο εάν προηγηθεί ένταξη της περιοχής αυτής σε πολεοδομικό σχέδιο, διότι διαφορετικά το αποτέλεσμα θα ήταν η γενικευμένη νομιμοποίηση αυθαιρέτων που θα καθιστούσε αδύνατο ή λίαν δυσχερή τον ορθολογικό σχεδιασμό κατά τους ανωτέρω κανόνες.

Στο σημείο αυτό αξίζει να αναφερθεί, ότι με την παρ. 5 του άρθρου 8 του ν. 3044/2002 προστέθηκε στο άρθρο 17 του ν. 1337/1983, το οποίο δεν επιτρέπει την εξαίρεση από την κατεδάφιση των νέων αυθαιρέτων κατασκευών, παράγραφος 14. Με την προσθήκη αυτή επιτράπη η εξαίρεση από την κατεδάφιση αυθαιρέτων κατασκευών εντός ή εκτός εγκεκριμένων σχεδίων πόλεων ή οικισμών, καθώς και η κατ' εξαίρεση διατήρηση ανεπίτρεπτων χρήσεων, που ανεγέρθηκαν ή εγκαταστάθηκαν μετά τις 31.1.1983, αλλά και θα

ανεγείρονται ή θα εγκαθίστανται στο μέλλον, χωρίς κανένα χρονικό περιορισμό, εφόσον έχουν ανεγερθεί ή εγκατασταθεί βάσει οικοδομικής άδειας, η οποία εκδόθηκε ύστερα από έλεγχο της πολεοδομικής αρχής και μεταγενέστερα ανακλήθηκε ή ακυρώθηκε για λόγο που δεν σχετίζεται με την υποβολή ανακριβών στοιχείων για την έκδοσή της. Ο νομοθέτης δηλαδή συγχωρούσε οποιαδήποτε πλημμέλεια της νομοθεσίας, υπό την προϋπόθεση ότι ο ιδιοκτήτης έδωσε τα στοιχεία που η νομοθεσία απαιτούσε, οπότε και εξαιρούσε από την κατεδάφιση την οικοδομή.

Ωστόσο, με τις **3500/2009** και **3921/2010** αποφάσεις της Ολομέλειας του ΣτΕ κρίθηκε, ότι η ως άνω διάταξη αντίκειται: α) στο άρθρο 24 παρ. 2 του Συντάγματος, για το λόγο ότι με τη ρύθμιση αυτή ανατρέπεται ή επηρεάζεται δυσμενώς ο πολεοδομικός σχεδιασμός, αποδυναμώνεται η εφαρμογή των όρων δόμησης και των περιορισμών χρήσης και επέρχεται επιδείνωση των όρων διαβίωσης, στην εξασφάλιση των οποίων αποβλέπει το πολεοδομικό σχέδιο, β) στις συνταγματικές αρχές του κράτους δικαίου (άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος) και του σεβασμού και προστασίας της αξίας του ανθρώπου (άρθρο 2 παρ. 1 του Συντάγματος), εφόσον θεμελιώδης επιδίωξη του κράτους δικαίου είναι η πραγμάτωση του Δικαίου στην Πολιτεία, που πρωτίστως επιτυγχάνεται με τη διαφύλαξη του κύρους του νόμου, και γ) στη συνταγματική αρχή της ισότητας, διότι έθετε σε μειονεκτική μοίρα τους νομοταγείς πολίτες που έχουν ιδιοκτησία στην ίδια περιοχή, έναντι εκείνων των οποίων οι ανεγερθείσες ή διαρρυθμισθείσες οικοδομές είναι αυθαίρετες λόγω παραβίασης των ισχυόντων όρων δομήσεως και χρήσεων γης, αλλά εν τούτοις εξαιρούνται από την κατεδάφιση.

Η με αριθμό 3500/2009 ομόφωνη απόφαση του Ολομέλειας -σε αντίθεση με την μέχρι τότε νομολογία, η οποία αρκείτο στο ότι η εξαίρεση από την κατεδάφιση γίνεται για κάθε ένα αυθαίρετο κτίσμα ατομικά και δεν την ενδιέφερε η μαζικότητα του φαινομένου, εάν δηλαδή υπάρχουν σε μια περιοχή χιλιάδες αυθαίρετα και η επαναληπτικότητα του φαινομένου, εάν δηλαδή η εξαίρεση από την κατεδάφιση γίνεται με έναν νόμο, ο οποίος επαναλαμβάνει ουσιαστικά το ίδιο μοτίβο για πολλοστή φορά- στηριζόμενη στην αντισυνταγματικότητα, έκανε λόγο και για τη συνεχή ανατροπή του πολεοδομικού σχεδιασμού, δηλαδή στην επαναληπτικότητα του φαινομένου και στο ότι δε μπορεί να γίνεται λόγος για ατομική κρίση, εφόσον σωρεία ατομικών παραβάσεων μπορεί να καθιστά μια περιοχή ανεπίδεκτη περαιτέρω εξαίρεσης από την κατεδάφιση των αυθαιρέτων.

Κατά την περίοδο εφαρμογής του ν. 1337 κυριαρχούσε το σύνθημα «αν το δηλώσεις, θα το σώσεις». Πράγματι, οι προβλεπόμενες εισφορές απέφεραν μεγάλα χρηματικά ποσά, τα

οποία ωστόσο δεν χρησιμοποιήθηκαν για την αναμόρφωση των περιοχών αυτών, μέσω κατασκευής έργων υποδομής κλπ., ενώ η διαδικασία της νομιμοποίησης σε μεγάλο βαθμό ουδέποτε ολοκληρώθηκε βάσει της προβλεπόμενης από το νόμο διαδικασίας και είναι χαρακτηριστικό, ότι όχι μόνο δεν αναχαιτίστηκε η αυθαίρετη δόμηση, αλλά αντίθετα συνέχισαν να δημιουργούνται νέες εστίες αυθαιρέτων στα χρόνια που ακολούθησαν, καθώς οι επεμβάσεις του νομοθέτη δεν ήταν ενταγμένες στο πλαίσιο άσκησης μιας ορθολογικής χωροταξικής και πολεοδομικής πολιτικής και ενός χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού για τις περιοχές αυθαιρέτων, αλλά είχαν μάλλον αποσπασματικό χαρακτήρα και απέβλεπαν κυρίως στην πελατειακή εξυπηρέτηση και ταμειακή διευκόλυνση του δημοσίου.

4.4. Η αντιμετώπιση της αυθαίρετης δόμησης στα χρόνια της οικονομικής κρίσης και των μνημονίων με τους νόμους 3843/2010, 4014/2011 και 4178/2013

4.4.1. Εισαγωγή

Όπως προαναφέρθηκε, βάσει του άρθρου 17 παρ. 1 του ν. 1337/1983 η κατεδάφιση επιβάλλεται πλέον σε όλα τα αυθαίρετα που κατασκευάστηκαν μετά την 31.1.1983, ακόμη και όταν υπάρχει τυπική μόνο παρανομία, η οποία δεν θεραπεύτηκε με την έκδοση οικοδομικής άδειας, με εξαίρεση τις μικρές πολεοδομικές παραβάσεις που εισήχθη με το άρθρο 9 παρ. 8 του ν. 1512/1985 και αποτελεί, σύμφωνα και με τη νομολογία η μόνη δυνατότητα οριστικής εξαίρεσης από την κατεδάφιση αυθαιρέτων που κατασκευάστηκαν μετά την 31.1.1983.

Είναι χαρακτηριστική η απόφαση του ΣτΕ 3610/2007, σύμφωνα με την οποία για τα αυθαίρετα που κατασκευάστηκαν μετά την ημερομηνία αυτή, το άρθρο 24 παρ. 2 Συντ. απαγορεύει την οριστική εξαίρεση από την κατεδάφιση. Ενώ για τα «παλαιά» αυθαίρετα είναι δυνατή η διατήρησή τους, έστω και κατά παρέκκλιση από τον γενικό κανόνα και υπό τους όρους ότι δεν προκαλείται βλάβη σε προστατευτέα στοιχεία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος και ότι δεν υπονομεύεται η αποτελεσματικότητα των πολεοδομικών κανόνων, για τα νέα αυθαίρετα το άρθρο 24 παρ. 2 του Συντάγματος δεν ανέχεται εξαίρεση από τον κανόνα της κατεδάφισης, διότι κατά τον τρόπο αυτό θα επέρχονταν νόθευση και συνεχής ανατροπή του πολεοδομικού σχεδιασμού, και ως εκ τούτου η χειροτέρευση των συνθηκών διαβίωσης. Ως βασικοί δε κανόνες πολεοδόμησης υπό την ισχύ του άρθρου 24 παρ. 2 του

Συντάγματος 1975 θεωρούνται εκείνοι που έθεσε ο ν. 1337/1983 και κατά συνέπεια κρίσιμο χρονικό σημείο για τη διάκριση μεταξύ παλαιών και νέων αυθαιρέτων εκείνο που έθεσε ο νόμος αυτός, δηλαδή η 31.1.1983. Για το λόγο αυτό η ΣτΕ 3610/2007 καταλήγει σε κρίση περί αντισυνταγματικότητας του άρθρου 8 παρ. 5 ν. 3044/2002, το οποίο θέλησε να επεκτείνει την σύμφωνα με το άρθρο 8 παρ. 7 του ν. 1512/1985 δυνατότητα εξαίρεσης από την κατεδάφιση και στα αυθαίρετα που κατασκευάστηκαν μετά την 31.1.1983.

Στην πράξη, όλο το χρονικό διάστημα που ακολούθησε μετά την έκδοση του ν. 1337/1983 συνεχίστηκε χωρίς διακοπή η ανέγερση αυθαιρέτων για πρώτη και παραθεριστική κατοικία, πρωτίστως λόγω της απροθυμίας των εκάστοτε κυβερνήσεων να δημιουργήσουν ικανό μηχανισμό κατεδάφισης των αυθαιρέτων κατασκευών, όπως επιτάσσει το άρθρο 24 παρ. 2 του Συντ. Έτσι, ούτε η αυστηρή νομοθεσία, ούτε η συσταλτική ερμηνεία της νομολογίας από μόνη της κατάφερε να θέσει φραγμούς στην αυθαίρετη δόμηση, η οποία συνεχίστηκε με γοργούς ρυθμούς τόσο εκτός, όσο και εντός σχεδίου, οι δε παραβάτες μπορούσαν πλέον να υπολογίζουν, ότι στο μέλλον θα επέλθει και η πολυπόθητη νομιμοποίηση.

4.4.2. Η απαρχή της οικονομικής κρίσης και η ταμειακή αξιοποίηση της αυθαίρετης δόμησης από το κράτος

Η άνευ προηγουμένου δημοσιονομική κρίση που άρχισε να εκδηλώνεται το 2009 στη χώρα δε θα μπορούσε να αφήσει την Πολιτεία αδιάφορη ως προς την ταμειακή αξιοποίηση της αυθαίρετης δόμησης, η οποία και στο παρελθόν αποτέλεσε ή επεδίωξε να αποτελέσει πηγή εσόδων.

Αρχικά εκδόθηκε ο ν. 3775/2009 (άρθρο 40), ο οποίος προέβλεπε την ουσιαστική νομιμοποίηση της μετατροπής των ημιυπαίθριων χώρων σε κλειστούς χώρους κύριων χρήσεων έναντι χρηματικής εισφοράς, επικρίθηκε ως έχων απλώς ταμειακό σκοπό και ως εκ τούτου αντικαταστάθηκε από την τεχνικά βελτιωμένη ρύθμιση του ν. 3843/2010, η οποία στην ουσία οδηγούσε στο ίδιο αποτέλεσμα. Ενώ με τους ν. 4014/11 και 4178/13 ακολούθησε γενικευμένη τακτοποίηση αυθαιρέτων κατασκευών έναντι χρηματικής εισφοράς, προς συμμόρφωση άλλωστε και του «μνημονιακού» νόμου για την αντιμετώπιση της κρίσης της ελληνικής οικονομίας, ν. 3845/2010 *«Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό*

Ταμείο» (ΦΕΚ Α' 65/2010), ο οποίος προβλέπει σημαντικά έσοδα από τη φορολόγηση των αυθαίρετων κτισμάτων και τη ρύθμιση των παραβιάσεων χρήσεων γης.

4.4.3. Ρύθμιση της παράνομης αλλαγής χρήσεων στις οικοδομές με το ν. 3843/2010

Το γεγονός της γενικευμένης ανοχής της Πολιτείας στο φαινόμενο της αυθαίρετης δόμησης αποδείχθηκε περίτρανα με την επιδίωξή της να «τακτοποιήσει» αυτή τη φορά το εκτεταμένο φαινόμενο των ημιυπαίθριων χώρων το 2010, στις αρχές της οικονομικής κρίσης, οπότε το δημόσιο ταμείο χρειάζεται επείγοντως τα έσοδα που θα προκύψουν από τη σχετική εισφορά. Ακολουθείται δηλαδή, το ίδιο μοτίβο δράσης προσφέροντας στους παρανομούντες την υποχώρηση του δικαίου έναντι οικονομικού ανταλλάγματος και ως εκ τούτου συνεχίζεται να αντιμετωπίζεται από την Πολιτεία ως «δικαίω υφισταμένη» μια, κατά τα λοιπά, έκνομη κατάσταση, η οποία επιλύει με νόμο, σε βάρος του οικιστικού περιβάλλοντος και του πολεοδομικού ορθολογικού σχεδιασμού, προβλήματα και παράνομες κατασκευαστικές πρακτικές με τη μέθοδο της τακτοποίησης – νομιμοποίησης χρόνιων και «πάγιων» πολεοδομικών παρανομιών.

Ειδικότερα, η κατασκευή των ημιυπαίθριων χώρων προβλέφθηκε με τον ΓΟΚ/1985, με σκοπό να σταματήσει η κατασκευή εξωστών – διαδρόμων γύρω στα κτήρια και γενικότερα για να αντικατασταθούν οι δυσλειτουργικές προεκτάσεις των ταρατσών (εξωστών), ώστε να επιτευχθεί αισθητική βελτίωση των κτηρίων. Επετράπη για πρώτη φορά η δυνατότητα κατασκευής ημιυπαίθριων χώρων και ξαναδόθηκε η ευκαιρία στους κατοίκους των διαμερισμάτων των νέων οικοδομών να αποκτήσουν αυτούς τους σημαντικούς και απολύτως αναγκαίους για το μεσογειακό μας κλίμα, χώρους. Πρόκειται για τη διάταξη, η οποία προέβλεπε ότι δεν υπολογίζονται στο συντελεστή δόμησης οι ημιυπαίθριοι χώροι, εφόσον έχουν κάποιο περιορισμένο σχετικά εμβαδόν, δεν υπερβαίνουν δηλαδή στο σύνολό τους το 20% του συντελεστή δόμησης, και ορισμένες διαστάσεις σε μήκος και πλάτος.

Βέβαια σε μία χώρα, στην οποία υπάρχουν όχι μόνο μεμονωμένα αυθαίρετα κτίσματα, αλλά ολόκληροι αυθαίρετοι οικισμοί, ήταν βέβαιη η παραβίαση της ρύθμισης για τους ημιυπαίθριους χώρους. Στην πράξη ο θεωρητικός σκοπός του ΓΟΚ για τους ημιυπαίθριους χώρους, που είναι προσανατολισμένος στον υπαίθριο τρόπο ζωής, τον οποίο επιτρέπει το κλίμα της μεσογειακής χώρας μας, καταστρατηγήθηκε και οδήγησε σε αντίθετα αποτελέσματα, δηλαδή σε βλάβη του περιβάλλοντος, μέσω της παράνομης μετατροπής του

ημιυπαίθριου χώρου σε κλειστό χώρο. Πρόκειται για την πιο συχνά εμφανιζόμενη μορφή αυθαίρετης δόμησης στις περιοχές εντός σχεδίου πόλεως, καθώς αποτελεί αυθαίρετη κατασκευή, αλλά και αυθαίρετη αλλαγή χρήσης κτηρίου, εφόσον οι κλειστοί χώροι προσμετρώνται στο συντελεστή δόμησης, ο οποίος και αυξάνεται με τον τρόπο αυτόν.

Σύμφωνα δε με την πάγια νομολογία του ΣτΕ, η αύξηση του συντελεστή δόμησης συνεπάγεται χειροτέρευση των όρων διαβίωσης των πολιτών και συνεπώς έρχεται σε αντίθεση με το άρθρο 24 του Συντάγματος. Η μετατροπή ημιυπαίθριων χώρων σε κλειστούς δεν αποτελεί ασήμαντη πολεοδομική παράβαση αφού μπορεί να οδηγήσει, μόνη αυτή, σε υπέρβαση του συντελεστή δόμησης κατά 20%. Οι συνθήκες, μάλιστα, της αγοράς είχαν επιβάλει στο χώρο της κτηματαγοράς την παράβαση αυτή σε βαθμό, ώστε να αποτελεί πλέον κανόνα σχεδόν χωρίς εξαίρεση για τις οικοδομές που έχουν ανεγερθεί μετά το 1985, καθώς το ποσοστό κέρδους, την εποχή της εκτόξευσης του κατασκευαστικού κλάδου, προέκυπτε σε μεγάλο βαθμό από τους ημιυπαίθριους χώρους. Με τα χρόνια η κατάσταση αυτή, όπως συμβαίνει πάντα άλλωστε, από εξαίρεση έγινε ο κανόνας, με το κράτος για άλλη μία φορά να κάνει τα «στραβά μάτια» με αποτέλεσμα να διαμορφωθεί η αντίληψη ότι το κλείσιμο των ημιυπαίθριων χώρων ήταν ένα είδος «θεμιτής παρανομίας» (Χαϊνταρλής 2010).

Ο νόμος 3843/2010 (ΦΕΚ 62 Α') «*Ταυτότητα κτιρίων, υπερβάσεις δόμησης και αλλαγές χρήσης, μητροπολιτικές αναπλάσεις και άλλες διατάξεις*», αφορά μόνο αυθαίρετες κατασκευές σε κτίσματα που έχουν ανεγερθεί με οικοδομική άδεια και από αυτές μόνο όσες βρίσκονται μέσα στον εγκεκριμένο κτιριακό όγκο της αδείας. Ειδικότερα, με τις διατάξεις των άρθρων 5 και 6 προβλέφθηκε η υπό προϋποθέσεις διατήρηση για 40 έτη ημιυπαίθριων και άλλων χώρων που έχουν μετατραπεί αυθαίρετως σε χώρους κύριας χρήσης. Ουσιαστικά τακτοποιεί για 40 χρόνια υπερβάσεις δόμησης (υπέρβαση των τετραγωνικών μέτρων κύριας χρήσης που προέβλεπε η οικοδομική άδεια) και αυθαίρετες αλλαγές χρήσης χώρων (αυθαίρετη αλλαγή της χρήσης ενός χώρου από τον προβλεπόμενο βάσει άδειας).

Όπως αναφέρεται στην παράγραφο 1β του άρθρου 5, εξαιρούνται από την δυνατότητα τακτοποίησης κτίρια που βρίσκονται «...σε ρέματα, σε βιοτόπους, στον αιγιαλό ή την παραλία, σε δάση, σε δασικές και αναδασωτέες εκτάσεις, καθώς και σε αρχαιολογικούς χώρους και ιστορικούς τόπους», όπως και αρχαία ή νεότερα μνημεία, καθώς και διατηρητέα κτίρια που οι αυθαιρεσίες αλλοιώνουν τα στοιχεία «για τα οποία κηρύχθηκαν τα κτίρια αυτά ως διατηρητέα». Η αίτηση για την διατήρηση της νέας χρήσης των κυρίων πλέον χώρων γινόταν με υποβολή φακέλου στην αρμόδια Πολεοδομική Υπηρεσία, συνοδευόμενο από τα σχετικά δικαιολογητικά και παράβολα δηλαδή προκαταβολή προστίμου όπως ορίζονταν στην

παράγραφο 2 του άρθρου 5 του νόμου, ενώ στο άρθρο 7 ορίζεται το πως θα χρησιμοποιηθούν τα εισπραχθέντα από το ν. 3843/10 ειδικά πρόστιμα, με πρόθεση του νομοθέτη αυτά να δοθούν σε αντισταθμιστικά μέτρα αποκατάστασης του περιβάλλοντος, όπως για απόκτηση και δημιουργία κοινόχρηστων χώρων και χώρων πρασίνου, για αποζημίωση ιδιοκτητών ακινήτων που έχουν απαλλοτριωθεί, για αποκατάσταση διατηρητέων ακινήτων, για προστασία χώρων με ιδιαίτερη περιβαλλοντική σημασία, για αστικές αναπλάσεις κλπ.

Με την με αριθμό **1971/2012** απόφαση της Ολομέλειας του ΣτΕ κρίθηκε το ζήτημα της συνταγματικότητας της διάταξης του άρθρου 5 του Ν. 3843/2010, δηλαδή της νομιμοποίησης των ημιυπαίθριων χώρων, κατά την οποία, όπως αναφέρθηκε υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις, όρους και διαδικασία και μετά την καταβολή ειδικού προστίμου, επιτράπηκε η διατήρηση για σαράντα (40) χρόνια ημιυπαίθριων χώρων, καθώς και χώρων που βρίσκονται στο υπόγειο, ισόγειο ή άλλη στάθμη του κτιρίου, μέσα στον εγκεκριμένο κτιριακό όγκο βάσει της οικοδομικής άδειας εκδοθείσας ή αναθεωρηθείσας έως 02/07/2009 και έχουν μετατραπεί σε χώρους κύριας χρήσης καθ' υπέρβαση των όρων και περιορισμών δόμησης του ακινήτου.

Με την ως άνω απόφαση κρίθηκε, σε αντιδιαστολή σημειωτέον με τις αμέσως προηγούμενες δύο αποφάσεις με αριθ. 3500/2009 και 3921/2010 της Ολομέλειας, ως συνταγματικά ανεκτός ο ν. 3843/2010 με την αιτιολογία, ότι δεν πρόκειται για νομιμοποίηση, αλλά στην ουσία για «αναστολή» για σαράντα (40) χρόνια, της επιβολής κυρώσεων, μετά την καταβολή ενιαίου ειδικού προστίμου υπέρ του «Ειδικού Ταμείου Εφαρμογής Ρυθμιστικών και Πολεοδομικών Σχεδίων» (ΕΤΕΡΠΣ), και διατίθεται αποκλειστικά για την εξισορρόπηση του ελλείμματος γης και την αύξηση των κοινοχρήστων χώρων, καθώς και για προγράμματα και δράσεις περιβαλλοντικής και πολεοδομικής αποκατάστασης, εντός του πρωτοβάθμιου ΟΤΑ στη διοικητική περιφέρεια του οποίου βρίσκονται οι χώροι που δηλώνονται ή και, κατ' εξαίρεση, σε οργανικά συνδεδεμένες περιοχές όμορου ΟΤΑ που χρήζουν αποκατάστασης.

Πολύ γρήγορα ωστόσο ψηφίστηκε ο ν. 4024/2011, (ΦΕΚ Α' 226/27.10.2011), ο οποίος πρόσθεσε στο άρθρο 3 του ν. 3889/2010 τέταρτη παράγραφο, η οποία ουσιαστικά κατέλυσε βίαια την οριακή συνταγματικότητα της ανωτέρω ρύθμισης, κατά την οποία: *«Κατά τη διάρκεια εφαρμογής του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής, η διάθεση των πόρων του Πράσινου Ταμείου κατ' έτος, όπως προβλέπονται στο άρθρο 8, για τις λειτουργικές του δαπάνες και την επίτευξη των σκοπών του, δεν επιτρέπεται να υπερβαίνει το πέντε τοις εκατό (5%) επί του συνόλου των διαθεσίμων του κατά το τέλος του προηγούμενου έτους. Τα επιπλέον του ανωτέρω ποσοστού διαθέσιμα επιτρέπεται να περιέρχονται στον*

Κρατικό Προϋπολογισμό με κοινές αποφάσεις των Υπουργών Οικονομικών και Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής».

Με την αριθμό 1971/2012 απόφαση, η Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας συνεκτιμώντας προφανώς και την αναμφίβολα δύσκολη για τη χώρα οικονομική συγκυρία, απέφυγε να λάβει ευθέως θέση επί του ζητήματος της αντισυνταγματικότητας του ν. 3843/2010. Έκρινε όμως, ότι: «...Σύμφωνα όμως με όσα εκτέθηκαν στην προηγούμενη σκέψη, ανεξαρτήτως της συνταγματικότητας των ρυθμίσεων του άρθρου 5 του ν. 3843/2010, με τις οποίες προβλέπεται η διατήρηση για σαράντα (40) χρόνια των επίμαχων χώρων (ημιυπαίθριων κ.λπ.), μετά την καταβολή ειδικού προστίμου, δεν μπορεί πάντως να θεμελιωθεί στις διατάξεις αυτές δυνατότητα εκδόσεως, μετά τις 2.7.2009 νέας αδείας συνεπαγομένης περαιτέρω δόμηση, ούτε σε περιπτώσεις που απομένει υπόλοιπο συντελεστή δόμησης για το επίμαχο ακίνητο. Συνεπώς, η προσβαλλόμενη πράξη, με την οποία επιτρέπεται η ανέγερση νέας οικοδομής στο πιο πάνω ακίνητο, με την αντίληψη ότι οι χώροι που υπάγονται στις ρυθμίσεις του ν. 3843/2010 δεν υπολογίζονται στο συντελεστή δόμησης και ως εκ τούτου είναι δυνατό να ανεγερθεί και νέα οικοδομή όταν υπάρχει υπόλοιπο συντελεστή δόμησης, δεν είναι νόμιμη και πρέπει να ακυρωθεί για το λόγο αυτό...». Συνεπώς, η ρύθμιση για τους ημιυπαίθριους κινείται στα όρια του συνταγματικά ανεκτού, επειδή αφορά πολεοδομική παρανομία μέσα σε νόμιμο κτίριο και όχι μια καθολική πολεοδομική παρανομία εκτός του όγκου και περιγράμματος του κτιρίου.

Η παραπάνω ανάλυση της περίπτωσης των ημιυπαίθριων χώρων καταδεικνύει ακριβώς τον φαύλο κύκλο της αυθαίρετης δόμησης στην Ελλάδα, αφού στο τέλος όλοι οι συμμετέχοντες είναι ικανοποιημένοι: ο εργολάβος, που πούλησε τον κλειστό «ημιυπαίθριο», ο ιδιοκτήτης που αγόρασε διαμέρισμα με περισσότερα τετραγωνικά και τέλος το ίδιο το κράτος προσφέροντας ετεροχρονισμένα ως συναλλαγή την τακτοποίηση έναντι εισφοράς. Μπορεί λοιπόν ατομικά να είναι όλοι φαινομενικά κερδισμένοι, αλλά ο μεγάλος και τραγικά χαμένος είναι το σύνολο, αφού το αστικό περιβάλλον που δημιουργήθηκε όλα αυτά τα χρόνια και συνεχίζεται να δημιουργείται, είναι άναρχο, ακαλαίσθητο, ανοίκειο και αβίωτο.

4.4.4. Ν. 4014/11 – Γενική ρύθμιση αυθαιρέτων κατασκευών και χρήσεων

Τον παραπάνω νόμο για την τακτοποίηση των ημιυπαίθριων χώρων ακολούθησε ο ν. 4014/11 (ΦΕΚ 209Α) «Περιβαλλοντική αδειοδότηση έργων και δραστηριοτήτων, ρύθμιση αυθαιρέτων σε συνάρτηση με δημιουργία περιβαλλοντικού ισοζυγίου και άλλες διατάξεις

αρμοδιότητας υπουργείου περιβάλλοντος», ο οποίος προέβλεψε ένα γενικό, πλέον, σύστημα εξαιρέσης από την κατεδάφιση αυθαίρετων κατασκευών.

Πρόκειται για άλλη μια προσπάθεια του κράτους να αντιμετωπίσει το χρόνιο πρόβλημα της αυθαίρετης δόμησης ως ευκαιρία συγκέντρωσης εσόδων, μεσούσης της οικονομικής κρίσης, επιδιώκοντας πάντως μια συνολική αντιμετώπιση του φαινομένου συνδέοντας πλέον το πρόβλημα της αυθαίρετης δόμησης με την υπέρ του περιβάλλοντος αξιοποίησή της. Επιδιώκεται δηλαδή η εξισορρόπηση των ζημιών της νομιμοποίησης των αυθαιρέτων με την φιλοπεριβαλλοντική εκμετάλλευση μέρους των εσόδων από αυτήν· ο νομοθέτης επιθυμεί να αξιοποιήσει την ιδέα ενός οικιστικού-περιβαλλοντικού ισοζυγίου, στο πλαίσιο του οποίου ένας δήμος με μαζική αυθαίρετη δόμηση θα μπορούσε να λάβει χρηματοδότηση λ.χ. για τη δημιουργία ενός πάρκου (Γώγος 2016).

Ειδικότερα, βάσει του νόμου «ρυθμίζεται» κάθε αυθαίρετο κτίσμα που έχει κατασκευαστεί μέχρι τον Ιούλιο του 2011, καθώς μεταξύ άλλων, προβλέπεται και η τακτοποίηση των νέων αυθαιρέτων με «πάγωμα» της κατεδάφισής τους για 30 χρόνια. Επίσης απαγορεύει *«τη μεταβίβαση ή τη σύσταση εμπράγματος δικαιώματος σε ακίνητο, στο οποίο έχει εκτελεστεί αυθαίρετη κατασκευή ή αλλαγή χρήσης»*, όπως ειδικότερα ορίζεται στα άρθρα 5 παρ. 2 και 22 παρ. 3 του Ν.1577/1985. Παράλληλα αλλάζει τον τρόπο έκδοσης των οικοδομικών αδειών, τον Γενικό Οικοδομικό Κανονισμό και θεσμοθετεί βασικούς μορφολογικούς κανόνες δόμησης σε κάθε δήμο της χώρας.

Στην αιτιολογική έκθεση του νομοσχεδίου είναι χαρακτηριστική η αναφορά στη *«συνενοχή Κράτους- Πολίτη στην ανοχή της αυθαιρεσίας»*, στην αναποτελεσματικότητα δράσης του κράτους *«αποτέλεσμα πιθανόν και της έλλειψης πολιτικής βούλησης...»*. Τα αίτια όμως της παθογένειας επικεντρώνονται στην έλλειψη ή αδυναμία εφαρμογής ελεγκτικών μηχανισμών για την παρακολούθηση των αυθαιρέτων και κυρίως την κατεδάφισή τους, στον φόβο ανάληψης του *«πολιτικού κόστους»*, την ατιμωρησία, καθώς και στην έλλειψη χωροταξικού/πολεοδομικού σχεδιασμού και πολιτικής γης.

Με δεδομένο, ότι νομιμοποίηση αυθαιρέτων κατά πάγια νομολογία του ΣτΕ αντιτίθεται ρητά στο άρθρο 24 του Συντάγματος, στο σχέδιο νόμου επιχειρήθηκε άλλη μια επιβράβευση της νέας ή και των παλαιότερων γενιών αυθαιρέτων, μέσω φραστικών, φιλόδοξων, ρητορικών διατυπώσεων και νεολογισμών. Χαρακτηριστική η εισαγωγή του όρου *«παραπληρωματικό ακίνητο»* και το, κατά την αιτιολογική έκθεση, *«σύστημα της πράσινης χρήσης των αυθαιρέτων υπερβάσεων δόμησης»* (Βλαντού 2011).

Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση επιχειρείται να τεθεί «κόκκινη γραμμή» στην αυθαίρετη δόμηση, ωστόσο, όπως αναφέρθηκε παραπάνω, «κόκκινη γραμμή» και μάλιστα μέσω μαζικής «πολεοδομικής τακτοποίησης» είχε επιχειρηθεί και με το ν.1337/1983, προβλέποντας ρητά πως στο εξής, μετά την 31.1.1983, τα αυθαίρετα κατεδαφίζονται υποχρεωτικά, με θέσπιση διατάξεων επιτάχυνσης των διαδικασιών. Κατά παράδοση των όσων είχαν ακολουθήσει τα προγενέστερα νομοθετήματα, οι διατάξεις κατεδάφισης δεν εφαρμόστηκαν παρά μόνο δειγματοληπτικά. Ως αποτέλεσμα αναδύθηκε νέα, πλέον διευρυμένη, γενιά αυθαιρέτων.

Με τις **3341/2013**, **1118/2014** και **1119/2014** αποφάσεις της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας κρίθηκε, ότι οι ρυθμίσεις του ν. 4014/2011 είχαν ως συνέπεια να ανατρέπεται, ο επιβαλλόμενος από το άρθρο 24 του Συντάγματος ορθολογικός πολεοδομικός σχεδιασμός και να επέρχεται αλλοίωση της λειτουργικότητας των οικισμών και επιδείνωση των όρων διαβίωσης των κατοίκων, δεδομένου ότι η αναστολή κατεδάφισης του αυθαίρετου επερχόταν με μόνη την υποβολή αίτησης του ενδιαφερομένου και των σχετικών δικαιολογητικών και την καταβολή του οριζόμενου στο νόμο ποσού ειδικού προστίμου, χωρίς την ειδική για κάθε αυθαίρετο κρίση αρμόδιου οργάνου της διοίκησης, ύστερα από εκτίμηση πολεοδομικών και κτιριολογικών κριτηρίων, που εξαρτώνται από το μέγεθος, τη χρήση, το είδος και τη σημασία της αυθαίρετης κατασκευής, καθώς και από τις επιπτώσεις της στο χώρο που την περιβάλλει, τη συνολική δηλαδή επιβάρυνση της περιοχής.

Σύμφωνα με τις παραπάνω δικαστικές αποφάσεις, εφόσον δεν αίρονται οι δυσμενείς συνέπειες στο περιβάλλον των περιοχών, όπου βρίσκονται οι αυθαίρετες κατασκευές, δεν καθιστούν τις ανωτέρω διατάξεις συνταγματικές οι προβλέψεις για εξαίρεση αυθαίρετων κατασκευών και χρήσεων που βρίσκονται σε περιβαλλοντικά ευαίσθητες περιοχές, για καθορισμό αυστηρών προστίμων ανέγερσης και διατήρησης, υποχρέωση αποστολής των εν λόγω προστίμων ανέγερσης και διατήρησης στην αρμόδια ΔΟΥ για τη βεβαίωση και είσπραξή τους και πειθαρχικής δίωξης για παράβαση της υποχρέωσης αυτής. Εξ άλλου, σύμφωνα πάλι με τις ανωτέρω δικαστικές αποφάσεις, οι ίδιες διατάξεις δεν καθίστανται συνταγματικές εκ του ότι προβλέπεται πως το ειδικό πρόστιμο περιέρχεται στο Πράσινο Ταμείο και διατίθεται για τη λήψη μέτρων που αποβλέπουν στη διασφάλιση περιβαλλοντικού ισοζυγίου. Διότι στο μέτρο της αναστολής κατεδάφισης υπάγεται οποιαδήποτε αυθαίρετη κατασκευή, για την οποία υποβάλλονται τα οριζόμενα στις επίμαχες διατάξεις στοιχεία, εκτός εκείνων που βρίσκονται στις προβλεπόμενες στο νόμο περιοχές και δεν εξαρτάται από εκτίμηση των συνεπειών της διατήρησης αυθαίρετης κατασκευής σε συσχέτιση με

συγκεκριμένα μέτρα που λαμβάνονται ή με δράσεις που αναλαμβάνονται με επιβάρυνση του σχετικού κονδυλίου του Πράσινου Ταμείου, ανεξαρτήτως του γεγονότος ότι με μεταγενέστερες διατάξεις προβλέπεται ότι, κατά τη διάρκεια εφαρμογής του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής, μόνο ποσοστό 2,5% των πόρων του Πράσινου Ταμείου διατίθεται αποκλειστικά για τις λειτουργικές του δαπάνες και την εκπλήρωση των σκοπών του.

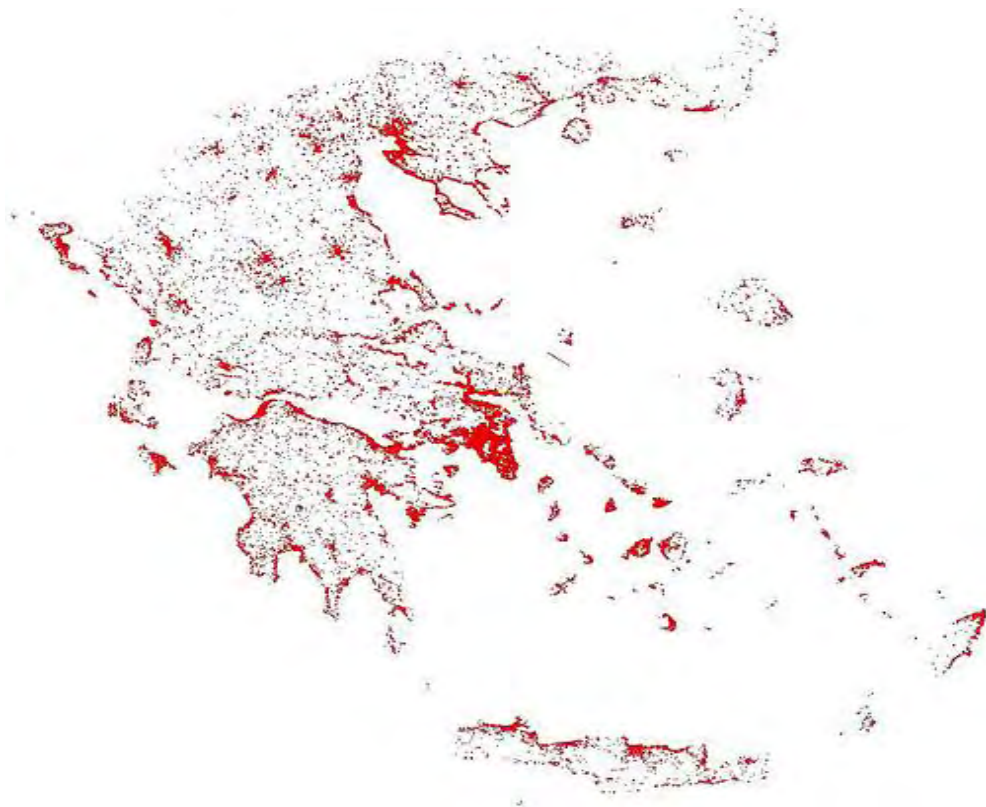
Ειδικότερα, οι διατάξεις του ν. 4014/2011 κρίθηκαν ομοφώνως, με τις αποφάσεις 3341/2013 και 1118-9/2014 της Ολομέλειας ως αντισυνταγματικές, διότι «... επιτρέπεται κατ' ουσίαν η επί μακρόν διατήρηση κατασκευών και χρήσεων που παραβιάζουν τις εκάστοτε ισχύουσες πολεοδομικές διατάξεις...» και έχουν ως συνέπεια «...να ανατρέπεται, και σε κάθε περίπτωση να νοθεύεται, ο επιβαλλόμενος από το άρθρο 24 του Συντάγματος ορθολογικός πολεοδομικός σχεδιασμός, και να επέρχεται αλλοίωση της λειτουργικότητας των οικισμών και επιδείνωση των όρων διαβιώσεως των κατοίκων...». Το Δικαστήριο σημειώνει μάλιστα, ότι η εξαίρεση από την κατεδάφιση διενεργείται «..χωρίς την ειδική για κάθε αυθαίρετο κρίση αρμόδιου οργάνου της διοίκησης, ύστερα από εκτίμηση πολεοδομικών και κτιριολογικών κριτηρίων, που εξαρτώνται από το μέγεθος, τη χρήση, το είδος και τη σημασία της αυθαίρετης κατασκευής, καθώς και από τις επιπτώσεις της στο χώρο που την περιβάλλει, τη συνολική δηλαδή επιβάρυνση της περιοχής..». Τέλος, το Δικαστήριο τονίζει ότι, «...εισπρακτικοί και μόνον σκοποί δεν θα ήταν δυνατό να θεμελιώσουν λόγο δημοσίου συμφέροντος που θα δικαιολογούσε τη θέσπιση ρυθμίσεων με ευρύτατες συνέπειες σε βάρος του περιβάλλοντος, όπως οι ρυθμίσεις των επίμαχων διατάξεων...». Με βάση τις παραπάνω σκέψεις κρίθηκε, ότι η υπαγωγή αυθαίρετων κατασκευών στο επίμαχο μέτρο της αναστολής κατεδάφισης, έρχονται σε αντίθεση με τις επιταγές που απορρέουν από το άρθρο 24 του Συντάγματος. ...».

Οι εν λόγω αποφάσεις εκδόθηκαν σε πλήρη αρμονία με τις προηγούμενες αποφάσεις του ανωτάτου δικαστηρίου (1876/1980, 3500/2009 και 3921/2010), όπως αναλύθηκε παραπάνω, ακολουθώντας την πάγια νομολογία και επιβεβαιώθηκε, ότι ακόμη και στους καιρούς της μείζονος κρίσης το ταμειακό συμφέρον του Δημοσίου, ως μορφή επιδίωξης δημόσιων σκοπών, δεν μπορεί να δικαιολογήσει πλήγματα σε συνταγματικά αγαθά μείζονος περιωπής, όπως είναι ιδίως το φυσικό και οικιστικό περιβάλλον (Γώγος 2011).

Όπως ήταν αναμενόμενο, δημιούργησαν μεγάλη σύγχυση σε χιλιάδες αυθαίρετούχους, οι οποίοι είχαν κάνει ήδη χρήση των σχετικών διατάξεων «τακτοποιώντας» τα αυθαίρετά τους και καταβάλλοντας τα απαιτούμενα πρόστιμα. Μετά δε την απόφαση αυτή, θα ανέμενε κανείς το κράτος να ανακαλέσει όλες τις αποφάσεις «τακτοποίησης» και να επιστρέψει τα πρόστιμα

στους πολίτες, ενώ δεν θα έπρεπε στο εξής να εκδίδει καμία κανονιστική πράξη, λ.χ. άδεια δόμησης, με βάση τις αντισυνταγματικές διατάξεις του ν.4014/11. Κι αυτό γιατί πλέον, αν οποιαδήποτε πράξη «τακτοποίησης» του ν. 4014/11 ή άλλη κανονιστική πράξη που εκδόθηκε σε εφαρμογή του προσβαλλόταν δικαστικά, τότε θα έπρεπε να ακυρωθεί.

Ωστόσο, το ότι η κρίση περί αντισυνταγματικότητας δεν βασίστηκε σε ενδεχόμενη παραβίαση της αρχής της ισότητας και της αρχής τους κράτους δικαίου, όπως παγίως δεχόταν το ανώτατο ακυρωτικό, ουσιαστικά παρείχε στο νομοθέτη περιθώριο υποβολής νέου, «διορθωμένου» νόμου. Πράγματι, λίγο μετά τη δημοσίευση της ως άνω απόφασης του ΣτΕ, ο νομοθέτης εκμεταλλεύτηκε αυτή την «παράλειψη» επιλέγοντας το ίδιο μοτίβο, δημιουργώντας έναν νέο νόμο (ν. 4178/13) για την «τακτοποίηση» αυθαιρέτων και καλώντας τους πολίτες που έχουν ξεκινήσει ή ολοκληρώσει τη διαδικασία με τον ν. 4014/11 να ενταχθούν με μια απλή αίτηση στο νέο πλαίσιο με συμψηφισμό των προστίμων που έχουν καταβάλει.



Χάρτης της Ελλάδος με αποτύπωση των αυθαιρέτων που δηλώθηκαν δυνάμει των διατάξεων του ν. 4014/2011 και δημοσιεύθηκε τον Απρίλιο 2012 (Πηγή:

[http://www.ypeka.gr/Default.aspx?tabid=785&snij\[524\]=1753&language=el-GR](http://www.ypeka.gr/Default.aspx?tabid=785&snij[524]=1753&language=el-GR))

4.4.5. Ο ισχύων ν. 4178/13 «Αντιμετώπιση της Αυθαίρετης Δόμησης – Περιβαλλοντικό Ισοζύγιο και άλλες διατάξεις»

Πρόκειται για άλλη μια απόπειρα ρύθμισης των θεμάτων της αυθαίρετης δόμησης, μετά την έκδοση των με αριθ. 3341/2013, 1118/2014 και 1119/2014 αποφάσεων της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας, με τις οποίες κρίθηκαν αντισυνταγματικές οι διατάξεις του ν. 4014.

Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του ν. 4178 σκοπός του νόμου είναι τόσο η προστασία του περιβάλλοντος όσο και η ανάπτυξη και βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης των πολιτών. Για την πραγματοποίηση του παραπάνω σκοπού προβλέπεται η ηλεκτρονική καταγραφή και κατηγοριοποίηση των αυθαιρέτων κατασκευών, που αποτελούν απαραίτητα στοιχεία τεχνικής και επιστημονικής ανάλυσης για την ορθή χωροταξική και πολεοδομική οργάνωση της χώρας και αποτελεί προϋπόθεση για τον καθορισμό τόσο των όρων πολεοδομικού σχεδιασμού όσο και των απαιτούμενων περιβαλλοντικών δράσεων. Εντύπωση μάλιστα προκαλεί η αναφορά στους λόγους που οδήγησαν στην επέκταση της αυθαίρετης δόμησης και αποδίδεται όχι στην έλλειψη πολεοδομικού και χωροταξικού σχεδιασμού, αλλά στην παντελή έλλειψη ελέγχου των κατασκευών, καθώς και η παραδοχή του νομοθέτη ότι «...το φαινόμενο των αυθαιρέτων σε αυτή την έκταση και την μορφή δεν μπορεί να θεραπευτεί σήμερα απολύτως: α) Με κατεδαφίσεις, καθώς πρώτον τα αυθαίρετα κτίσματα στην πλειοψηφία τους αφορούν προσθήκες κατ' επέκταση ή καθ' ύψος σε κτίσματα με άδεια και συνεπώς από τεχνικής απόψεως η κατεδάφιση ενδέχεται να προκαλέσει μεγάλη βλάβη στους φέροντες οργανισμούς των κτιρίων με σοβαρές συνέπειες στην στατική επάρκεια των κτιρίων και την ασφάλεια των πολιτών και δεύτερον θα διαταρασσόταν σε απόλυτο βαθμό η ασφάλεια δικαίου και το αίσθημα εμπιστοσύνης του πολίτη και του κράτους δικαίου, καθώς μέχρι και τις 28.7.2011 μεταβιβάζονταν τα ακίνητα συμπεριλαμβανομένων εν τοις πράγμασι και των αυθαιρέτων κατασκευών χωρίς να απαιτείται κάποιος ιδιαίτερος έλεγχος (βεβαίωση ότι δεν υπάρχουν αυθαίρετες κατασκευές). Άλλωστε οι μαζικές κατεδαφίσεις για το σύνολο της χώρας με κριτήρια ισονομίας και ισοπολιτείας στον ίδιο χρόνο εκτέλεσης αποτελεί ένα πάρα πολύ δύσκολο εγχείρημα. β) Με πολεοδομικό σχεδιασμό, καθώς ως προαναφέρθηκε μεγάλο μέρος αυθαιρέτων κατασκευών αποτελεί αυθαίρετες επεκτάσεις κτιρίων με οικοδομική άδεια σε εντός σχεδίου περιοχές. γ) Με πολεοδομική οργάνωση και επιστημονική μελέτη χωρίς την προηγούμενη καταγραφή και αξιολόγηση της περιβαλλοντικής επιβάρυνσης προκειμένου αυτή η πολεοδομική οργάνωση να επιτύχει...». Τέλος, γίνεται αναφορά στη συνδρομή εξαιρετικών

λόγων δημοσίου ενδιαφέροντος, που έγκειται στην καταγραφή του φαινομένου της αυθαίρετης δόμησης, τη διαφύλαξη της ασφάλειας δικαίου για χιλιάδες διοικητικές πράξεις και δικαιοπραξίες και τον επανασχεδιασμό λαμβάνοντας υπόψη τις αυθαίρετες κατασκευές που έχουν εκτελεστεί.

Με τις παραπάνω σκέψεις ο νομοθέτης δικαιολογεί τις επιλογές του εξισώνοντας μικρές και μεγαλύτερες παραβάσεις και υπερβάσεις των οικοδομικών αδειών με την άνευ οικοδομικής άδειας κατασκευή κτιρίων. Περαιτέρω, ο νομοθέτης θεωρεί ότι η αυθαίρετη δόμηση αφορά προπάντων τις εντός σχεδίου περιοχές και δεν μπορεί επομένως να αντιμετωπισθεί μέσω του πολεοδομικού σχεδιασμού, ενώ με μια από κοινού υπαγωγή των πλήρως αυθαιρέτων κτιρίων, αφενός, και των παραβάσεων των οικοδομικών αδειών, αφετέρου, στην έννοια της αυθαίρετης δόμησης, αποκομίζει το συμπέρασμα ότι το πρόβλημα δεν μπορεί να επιλυθεί με κατεδαφίσεις, εφόσον οι προσθήκες κατ' επέκταση ή καθ' ύψος δεν μπορούν να αρθούν χωρίς στατική βλάβη του κτιρίου. Προπάντων βέβαια ο νομοθέτης θεωρεί ως προστατευτέα την εμπιστοσύνη των ιδιοκτητών αυθαιρέτων στα πλεονεκτήματα που τους χορήγησε ο ν. 4014/2011. Έτσι, η εισηγητική έκθεση του ν. 4178/2013 καταλήγει στο συμπέρασμα, ότι συντρέχουν «*εξαιρετικοί λόγοι δημοσίου συμφέροντος*» για την μακρόχρονη εξαίρεση από την κατεδάφιση των αυθαιρέτων κατόπιν καταβολής σχετικού ποσού, διότι πρόκειται για μια καταγραφή του φαινομένου, η οποία αποτελεί προϋπόθεση για την καταπολέμηση της αυθαίρετης δόμησης και επιτυγχάνει τη διατήρηση της ασφάλειας δικαίου. Ο νέος νόμος επαναλαμβάνει ουσιαστικά τις διατάξεις του ν. 4014/2011 περί μακρόχρονης εξαίρεσης των αυθαιρέτων από την κατεδάφιση έναντι της καταβολής χρηματικής εισφοράς, διατηρώντας ιδίως το επωφελές αποτέλεσμα της υπαγωγής στις ρυθμίσεις του ν. 4014/2011 για τους ιδιοκτήτες των αυθαιρέτων κτισμάτων.

Οι διατάξεις του ν. 4178 -με τις οποίες επανεισάγεται το πρότυπο των ρυθμίσεων που είχαν επιχειρηθεί με το ν. 4014/2011 με προσθήκες νέων ρυθμίσεων για τις αυθαίρετες κατασκευές ή χρήσεις- προβλέπουν τη διατήρηση για μεγάλο χρονικό διάστημα των αυθαιρέτων (30 έτη), την εξαίρεση αυθαιρέτων από την κατεδάφιση με την πληρωμή προστίμου που διαμορφώνεται ανάλογα με το εμβαδόν και το χρόνο κατασκευής του αυθαιρέτου, ενώ όλες οι αυθαίρετες κατασκευές και χρήσεις που εκτελέστηκαν μετά τις 28.7.2011 και όσες δεν υπαχθούν στο ν. 4178 είναι κατεδαφιστέες.

Οι διατάξεις αυτές κρίθηκαν από την Ολομέλεια του ΣτΕ με την απόφαση της **1858/2015** ως συνταγματικώς ανεκτές, πλην του άρθρου 23 παρ. 6 καθ' ο μέρος στις διαδικασίες που εισάγονται με το ν. 4178 περιλαμβάνονται κτίσματα που ανεγέρθηκαν με

άδεια που ακυρώθηκε με αμετάκλητη δικαστική απόφαση. Το υπουργείο Περιβάλλοντος όμως είχε προλάβει να καταθέσει πριν τη δημοσίευση της παραπάνω απόφασης τροπολογία, που εντάχθηκε σε νομοσχέδιο του Υπουργείου Δικαιοσύνης. Ειδικότερα, με το άρθρο 84 Ν.4307/2014 (ΦΕΚ 246^Α/15.11.2014) αντικαταστάθηκε η διάταξη του παραπάνω άρθρου ως εξής: *«Δεν υπάγονται στις διατάξεις του παρόντος νόμου και του παρόντος άρθρου κτίσματα που κρίθηκαν αυθαίρετα με αμετάκλητη απόφαση του αρμόδιου δικαστηρίου. Η διάταξη του προηγούμενου εδαφίου εφαρμόζεται και στις περιπτώσεις εκκρεμών υποθέσεων για τις οποίες δεν έχει εκδοθεί πράξη υπαγωγής και δεν έχει καταβληθεί το σχετικό παράβολο...».*

Το Δικαστήριο, αφού επιχειρεί μια ιστορική αναδρομή με παράθεση παλαιότερων και νεότερων νομοθετημάτων αναφορικά με το σχεδιασμό των πόλεων και οικισμών και εν γένει της δόμησης, αλλά και της νομολογίας, έκρινε κατά πλειοψηφία σύμφωνες με το Σύνταγμα τις ρυθμίσεις του νόμου με τη σκέψη, ότι η αθρόα νομιμοποίηση αυθαιρέτων χρήσεων ή κατασκευών μόνο κατ' εξαίρεση είναι δυνατόν να γίνει συνταγματικά ανεκτή εφόσον τεκμηριώνεται ότι η λύση αυτή επιβάλλεται από σπουδαίο λόγο δημοσίου συμφέροντος και το σπουδαίο αυτό δημόσιο συμφέρον προκύπτει, κατά την πλειοψηφία της απόφασης αυτής, από το ότι κατά την εισηγητική έκθεση του νόμου η αντιμετώπιση με το μέτρο των κατεδαφίσεων είναι τεχνικώς αδύνατη και κοινωνικώς και οικονομικώς εξαιρετικά επικίνδυνη. Ειδικότερα, αναγνωρίζει, ότι *«.. ο νομοθέτης έχει εκτιμήσει πλήρως το πρόβλημα της αυθαίρετης δομήσεως, όπως εμφανίζεται σήμερα, και έχει καταλήξει στο θεμελιωμένο συμπέρασμα ότι η αντιμετώπιση με το μέτρο των κατεδαφίσεων των de facto καταστάσεων είναι τεχνικώς αδύνατη και κοινωνικώς-οικονομικώς εξαιρετικά επικίνδυνη λόγω α) της εκτάσεώς τους, συνεπαγόμενης απώλειες οικονομικές ανυπολόγιστης αξίας και οξύτατες κοινωνικές αντιδράσεις β) του γεγονότος ότι τα αυθαίρετα, κατά πλειοψηφία, δεν αποτελούνται από αυτόνομες, ανεξάρτητες οικοδομές αλλά από αυθαίρετες επεμβάσεις-επεκτάσεις διαφόρων τύπων σε οικοδομές, ανεγερθείσες με νόμιμες άδειες εντός σχεδίων πόλεων η κατεδάφιση των οποίων συναρτάται με τεχνικά προβλήματα και διακινδύνευση του όλου κτίσματος και, τελικώς, γ) της αδυναμίας διαχειρίσεως εκ μέρους του Κράτους του όλου προβλήματος, που θα προέκυπτε, κατά τη διάρκεια και την πρόοδο της «επιχειρήσεως» κατεδαφίσεων δομημένων (αυθαιρέτων) επιφανειών που εγγίζουν τα 41.000.000 m² και αφορούν πληθυσμό ενδιαφερομένων πολιτών (υπαιτίων ιδιοκτητών, ανυπαιτίων ειδικών ή καθολικών διαδόχων τους κλπ) που υπερβαίνουν, κατά τις εκτιμήσεις της Διοικήσεως το 1.000.000. Με τα δεδομένα αυτά ο νομοθέτης προβαίνει σε αθρόα εφ' άπαξ αναστολή επιβολής κυρώσεων επί μεγάλο χρονικό διάστημα (30 έτη) ή σε οριστική εξαίρεση από την κατεδάφιση αυθαιρέτων*

ανεγερθέντων μέχρι την 28.7.2011. Τα μέτρα αυτά συνοδεύονται με την κύρωση επιβολής προστίμου συσχετιζόμενου με την κατηγοριοποίηση των αυθαιρέτων κτισμάτων που επιχειρείται στο άρθρο 9 του νόμου, βάσει κυρίως του χρόνου τελέσεως της παραβάσεως και της σημασίας αυτής για τον οικισμό και το περιβάλλον. Περαιτέρω, ο νομοθέτης εξαιρεί από τις ρυθμίσεις του τελευταίου νόμου ορισμένες κατηγορίες αυθαιρέτων (άρθρο 2), που βλέπουν καιρίως το σχέδιο της πόλεως (π.χ. αυθαίρετα επί κοινοχρήστων χώρων) ή την κυκλοφορία (βλ. περ. δ της παρ. 2 άρθρ. 2) ή έχουν ανεγερθεί σε χώρους περιβαλλοντικά ευαίσθητους, και για τα οποία διατηρεί την κύρωση της κατεδαφίσεως...».

Συνεχίζοντας τη συλλογιστική του το Δικαστήριο, αναφέρεται στην εκτίμηση του νομοθέτη «.. ότι τα προσηγθέντα «συστήματα» αντιμετώπισεως της αυθαίρετης δομήσεως δεν απέδωσαν, διότι συνηρτώντο, κατά βάσιν, μόνο με το κατασταλτικό μέτρο της κατεδαφίσεως, το οποίο αφ' ενός δεν εφαρμοζόταν ούτε καν στοιχειωδώς και αφ' ετέρου αναιρείτο κατά διαστήματα και επισήμως με αλληπάλληλα νομοθετήματα, με αποτέλεσμα, διαπιστωμένο και κατά την κοινή πείρα, να αφήνεται άθικτος ο συντριπτικός όγκος των αυθαιρέτων. Βάσει αυτών των συμπερασμάτων, ο νομοθέτης προβαίνει σε ανασύνταξη των μεθόδων αντιμετώπισεως της ενδημούσης στη Χώρα τάσεως προς αυθαίρετη δόμηση με τη χρήση νέων τεχνολογιών, δίνοντας το προβάδισμα στην αποτροπή και την πρόληψη με την ανάπτυξη ελεγκτικών μηχανισμών κατά το στάδιο της κατασκευής. Έτσι προβλέπονται πλέον: α) τρεις έλεγχοι κατά το στάδιο κατασκευής των κτιρίων, β) η ηλεκτρονική ταυτότητα του κτιρίου, γ) η οργάνωση ηλεκτρονικού πληροφοριακού συστήματος στο αρμόδιο Υπουργείο, στο οποίο εισάγονται οι αεροφωτογραφίες του κάθε κτίσματος, που έχει τύχει οποιασδήποτε τακτοποιήσεως, βάσει του νέου νόμου, δ) κάθε μεταβίβαση ακινήτου συνοδεύεται από τα στοιχεία της ηλεκτρονικής του ταυτότητας, ενώ απαραίτητη προϋπόθεση για το έγκυρο της μεταβιβάσεως καθιερώνεται η υπεύθυνη δήλωση του ιδιοκτήτη και η βεβαίωση του αρμοδίου μηχανικού, η οποία λαμβάνει ορισμένο αριθμό και εισάγεται στο κεντρικό πληροφοριακό σύστημα. Τυχόν παραβίαση των υποχρεώσεων αυτών συνεπάγεται σημαντικές κυρώσεις για τους παραβάτες. Τέλος, προβλέπεται «Πράσινο Ταμείο» το οποίο τροφοδοτείται, κυρίως από το πρόστιμο των «νομιμοποιούμενων» αυθαιρέτων και το οποίο χρηματοδοτεί δράσεις περιβαλλοντικού ισοζυγίου σε περιοχές βλαβείσες από την αυθαίρετη δόμηση...» και καταλήγει σε κρίση περί συνταγματικότητας των διατάξεων του ν. 4178, με την εξής παραδοχή: «Υπό τα δεδομένα αυτά το Δικαστήριο, χωρίς να αναιρεί την βασική γραμμή της νομολογίας, η οποία απαιτεί ως αναγκαία συνταγματική προϋπόθεση της δομήσεως τον σχεδιασμό, οφείλει να λάβει υπ' όψιν του το πασιδηλο γεγονός, το οποίο εκίνησε τον νομοθέτη στις λύσεις και στα μέτρα του ν. 4178/2013, τ.ε. αφ' ενός το ανενεργό του μέτρου

της κατεδαφίσεως επί σειρά δεκαετιών με τα αντίστοιχα αποτελέσματα και αφ' ετέρου την μαθηματικώς διαπιστωμένη αντικειμενική αδυναμία υλοποίησης του μέτρου αυτού σήμερα, σε αναφορά με όγκο και επιφάνειες, όπως ανωτέρω εκτέθηκε. Από τη βασική αυτή παραδοχή εκκινώντας και λαμβάνοντας υπ' όψιν το Δικαστήριο τη δέσμη μέτρων που θεσμοθετούνται προς αποτροπή συνέχισης της άνομης οικοδομικής δραστηριότητας για το μέλλον, κρίνει ότι οι σχετικές ρυθμίσεις του νόμου, που αναφέρονται στα αυθαίρετα του παρελθόντος είναι συνταγματικώς ανεκτές...».

Με την τελευταία αυτή σκέψη αναδεικνύεται και η μεγάλη ταλάντωση της πλειοψηφίας, η οποία τονίζει τη βασική γραμμή της νομολογίας, που απαιτεί ως αναγκαία συνταγματική προϋπόθεση της δόμησης τον σχεδιασμό, ωστόσο, δεχόμενη ρεαλιστικά την τετελεσμένη κατάσταση, τη μαζικότητα του φαινομένου και την αντικειμενική αδυναμία υλοποίησης του μέτρου των κατεδαφίσεων, αποδέχεται τους λόγους που ώθησαν το νομοθέτη στην αθρόα οριστική εξαίρεση από την κατεδάφιση και υπ' αυτή την έννοια κρίνει τις διατάξεις του νόμου 4178 ανεκτές, αποφεύγοντας να θέσει το ζήτημα αν ουσιαστικά παραβιάζονται οι διατάξεις του Συντάγματος ή όχι από τις ρυθμίσεις του νόμου και δικαιολογώντας την κρινόμενη νομοθετική λύση του ζητήματος.

Έτσι για πρώτη φορά το ΣτΕ κρίνει τη νομοθετική ρύθμιση ως συνταγματικά ανεκτή με τη σκέψη, ότι η αθρόα νομιμοποίηση αυθαιρέτων χρήσεων και κατασκευών, μόνο κατ' εξαίρεση είναι δυνατόν να γίνει συνταγματικά ανεκτή, εφόσον τεκμηριώνεται, ότι η λύση αυτή επιβάλλεται από σπουδαίο λόγο δημοσίου συμφέροντος και το σπουδαίο αυτό δημόσιο συμφέρον προκύπτει κατά την πλειοψηφία τη απόφασης αυτής από το ότι κατά την Εισηγητική Έκθεση του νόμου η αντιμετώπιση με το μέτρο των κατεδαφίσεων είναι τεχνικώς αδύνατο και κοινωνικώς και οικονομικώς εξαιρετικά επικίνδυνη.

Σύμφωνα πάντως με τη γνώμη ισχυρής μειοψηφίας, οι επίμαχες ρυθμίσεις του ν. 4178/2013 παρουσιάζουν την αυτή ουσιώδη πλημμέλεια με τις διατάξεις των ν. 720/1977 (Α' 297), 3044/2002 (Α' 197) και 4014/2011 (Α' 209), που αποδοκιμάσθηκαν παγίως από το Δικαστήριο, ήτοι εξαιρούν από την κατεδάφιση «συλλήβδην» αυθαίρετες κατασκευές και χρήσεις με μόνη την υποβολή δήλωσης και επιβολή προστίμων, με κριτήριο το συμπτωματικό γεγονός της ύπαρξης της αυθαίρετης κατασκευής και χρήσης σε ορισμένη χρονική στιγμή (28.7.2011), χωρίς προηγούμενη κρίση της διοίκησης που να διαμορφώνεται βάσει πολεοδομικών κριτηρίων συνδεδεμένων με το μέγεθος, το είδος και τη σημασία της αυθαίρετης κατασκευής, καθώς και με τη συνολική επιβάρυνση της περιοχής και ως εκ τούτου έρχονται σε αντίθεση τόσο με το άρθρο 24 παρ. 2 του Συντ., όσο και με το κράτος

δικαίου και τη συνταγματική αρχή της ισότητας. Είναι δε χαρακτηριστικό ότι οι παραπάνω λόγοι αντισυνταγματικότητας δεν αντικρούονται από την πλειοψηφία, η οποία έκρινε τη συνταγματικότητα των διατάξεων μόνο σε σχέση με το άρθρο 24 παρ. 2 του Συντ., σε αντίθεση με τις προηγούμενες ομόφωνες με αριθ. 3500/2009 και 3921/2010 αποφάσεις της Ολομέλειας που έκριναν τη συνταγματικότητα και σε σχέση με τις άλλες δύο συνταγματικές αρχές, οι οποίες μάλιστα δεν αναθεωρούνται, γεγονός που καθιστά το ζήτημα μάλλον ανοικτό στο μέλλον.

Η απόφαση αυτή του ΣτΕ θα μπορούσε να θεωρηθεί «συνέχεια» της με αριθ. ΣτΕ 3341/2013, με την οποία κρίθηκαν αντισυνταγματικές οι διατάξεις του ν. 4014/2011, δεδομένου ότι σε ειδικότερη γνώμη της Ολομέλειας (Σκέψη 18), διατυπώνονται «συστάσεις» προς το νομοθέτη, προκειμένου να ψηφίσει «βελτιωμένο» νομοθέτημα που θα καταλήξει σε συνταγματικώς ανεκτή εφάπαξ ρύθμιση του ζητήματος, προβλέπουσα ακόμη και αθρόα νομιμοποίηση αυθαιρέτων κατασκευών, με την εξαίρεση, εκείνων που πλήττουν σε τέτοιο βαθμό το οικιστικό, φυσικό ή πολιτιστικό περιβάλλον, ώστε να μην είναι επιτρεπτή η διατήρησή τους. Μάλιστα, απαριθμούνται διεξοδικά συγκεκριμένες προϋποθέσεις που θα πρέπει να πληροί το μελλοντικό νομοθέτημα. Με άλλα λόγια, ο ν. 4014/2011 δεν αντιβαίνει στις συνταγματικές διατάξεις διότι προβαίνει σε αθρόα νομιμοποίηση των αυθαιρέτων αλλά διότι, προβαίνοντας στη νομιμοποίηση αυτή, δεν την συνοδεύει με τα ανωτέρω υποδεικνυόμενα μέτρα και ρυθμίσεις. Η συμμόρφωση του νομοθέτη με τις ως άνω υποδείξεις θα επιφέρει, σύμφωνα με την εκτίμηση της γνώμης αυτής, μεταστροφή της μέχρι τώρα νομολογίας του Δικαστηρίου, η οποία θα εξυπηρετήσει καλύτερα τους θαλπόμενους από το άρθρο 24 του Συντάγματος σκοπούς και θα βοηθήσει στην εν γένει εμπέδωση του Κράτους Δικαίου.

Η τελευταία απόφαση του ΣτΕ, έδωσε το πράσινο φως για την εφαρμογή του ν. 4178/2013 και μετά από συνεχείς παρατάσεις, η προθεσμία για υπαγωγή στις διατάξεις του, σύμφωνα με την 27002/7-6-2017 κοινή υπουργική απόφαση των συναρμόδιων υπουργών Οικονομικών και Περιβάλλοντος και Ενέργειας (ΦΕΚ 1977Β/7-6-2017), παρατάθηκε από τις 8 Ιουνίου 2017 στις 23 Ιουλίου 2017, με την πάροδο συνολικά σαράντα επτά (47) μηνών και δεκαπέντε (15) ημερών από τη δημοσίευση του ν. 4178/2013.

4.4.6. Το προς ψήφιση νομοσχέδιο με τίτλο «*Νόμος για τον έλεγχο και την προστασία του δομημένου περιβάλλοντος*»

Πρόκειται για τον τέταρτο νόμο μέσα σε μία εξαετία για τα αυθαίρετα, ο οποίος θα τεθεί σε εφαρμογή, όταν λήξει και η τελευταία παράταση του ν. 4178/13. Είναι η τελευταία χρονικά απόπειρα εκ νέου ρύθμισης της αυθαίρετης δόμησης της σημερινής κυβέρνησης πλέον των γενικότερων διατάξεων πολεοδομικού και χωροταξικού περιεχομένου που περιλαμβάνει, τέθηκε σε διαβούλευση το 2016 και αναμένεται να κατατεθεί προς ψήφιση τους επόμενους μήνες. Το νέο νομοσχέδιο είναι ευνοϊκότερο ως προς το ύψος των προστίμων και τον αριθμό των δόσεων, για το λόγο αυτό από την αναγγελία του στα τέλη 2016 η διαδικασία υποβολής αιτήσεων έχει «παγώσει», καθώς πολλοί είναι οι ιδιοκτήτες που δεν έχουν σπεύσει να υπαχθούν στη ρύθμιση του ισχύοντος νόμου ή δεν έχουν αποπληρώσει όλες τις δόσεις προσβλέποντας σε κάποιον ευνοϊκότερο συμψηφισμό.

Επιχειρώντας μια πρώτη κριτική του νομοσχεδίου, θα λέγαμε ότι μέσω αυτού:

α) επιχειρείται η νομιμοποίηση και μεγαλοαυθαιρετούχων με παραβάσεις που ξεπερνούν το 40% σε κτίσματα ακόμη και εκτός σχεδίου μέσω των ζωνών αυξημένης επιβάρυνσης του συντελεστή (βλ. παραπάνω κατηγορία 5),

β) δημιουργούνται δικαιώματα δόμησης εκεί που δεν υπάρχουν (στρατόπεδα, δάση, δημόσιες εκτάσεις, εγκαταλελειμμένα βιομηχανικά κτήρια),

γ) πριμοδοτούνται όλα τα ακίνητα του δημοσίου με 15% συντελεστή δόμησης, ενώ πρόκειται συνήθως για μεγάλες εκτάσεις, στις οποίες είναι επαρκή τα τετραγωνικά μέτρα δόμησης,

δ) μειώνεται, όπως προαναφέρθηκε, δραστικά το κόστος τακτοποίησης των παραβάσεων, ως μια πρακτική βραχυπρόθεσμου οικονομικού οφέλους, πρακτική που βέβαια δε συμβάλλει στην καταπολέμηση της αυθαιρεσίας, αντίθετα καλλιεργεί την εντύπωση ότι η ποιότητα ζωής των κατοίκων είναι ένα εμπορεύσιμο αγαθό, αντικείμενο οικονομικής συναλλαγής μεταξύ κράτους και πολιτών. Επιπλέον, επιδοτείται για άλλη μια φορά η αυθαίρετη έναντι της νόμιμης δόμησης, ενώ στην εισηγητική έκθεση του νομοσχεδίου δε γίνεται καμία αναφορά σε στατιστικά στοιχεία ή μελέτες που να δικαιολογούν αυτή την οικονομική ελάφρυνση των παρανομούντων,

ε) αναβιώνει ο θεσμός της μεταφοράς του συντελεστή δόμησης, ο οποίος σημειωτέον είχε επανειλημμένως μπλοκαριστεί από το Συμβούλιο της Επικρατείας, το οποίο έκρινε

αντισυνταγματικούς σειρά νόμων που προέβλεπαν τη δυνατότητα της μεταφοράς του συντελεστή δόμησης. Ενδεικτικά, ο ν. 2300/1995 (Α' 69) κρίθηκε αντισυνταγματικός με τις αποφάσεις 4573 και 4574/1996 της Ολομ. του ΣΤΕ ως αντίθετος στις διατάξεις του άρθρ. 24 Συντάγματος για την προστασία του περιβάλλοντος), καθώς και ο ν. 3044/2002 (Α' 197) κρίθηκε αντισυνταγματικός με τις με αριθ. 2366 και 2367/2007 αποφάσεις της Ολομ. του ΣτΕ καθώς και την 569/2004 απόφαση του ΣτΕ, διότι ο εν λόγω θεσμός εφαρμόστηκε με στρεβλό τρόπο,

στ) διατηρείται ο αμφισβητούμενος επιστημονικά όρος της «οικιστικής πύκνωσης» (περίπτωση β της παρ. 3 του άρθρου 37 περί Ζωνών Αυξημένης Επιβάρυνσης Συντελεστή του υπό διαβούλευση νομοσχεδίου) με στόχο τη νομιμοποίηση όλων των αυθαίρετων οικισμών κυρίως β' κατοικίας.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η αυθαίρετη δόμηση αναμφισβήτητα επέδρασε καταλυτικά στο περιβάλλον και τον αστικό χώρο. Οι συνέπειές της, ωστόσο είναι αισθητές και εν μέσω της οικονομικής κρίσης. Η ανοχή της αυθαίρετης δόμησης που συνετέλεσε στη μαζικότητα των πολεοδομικών παραβάσεων είχε βαρύ τίμημα που το πληρώνει και σήμερα όλος ο ελληνικός λαός, με χαρακτηριστικό παράδειγμα, ότι ένας από τους λόγους που η Ελλάδα βρίσκεται, σύμφωνα με δημοσιεύματα στον τύπο, εκτός της διεθνούς κτηματαγοράς, είναι η αυθαιρεσία που δημιουργεί μεγάλη ανασφάλεια δικαίου. Έτσι ξένοι, σοβαροί επενδυτές που ενδιαφέρονται για επενδύσεις σε ακίνητα, σπανίως βρίσκουν ακίνητα που να μην βαρύνονται με αυθαιρεσίες. Χάνονται έτσι σημαντικές επενδυτικές ευκαιρίες στο ήδη δομημένο περιβάλλον και δυσχεραίνεται η αναβάθμισή του.

Η αντιμετώπιση των αυθαιρέτων κατασκευών όλα τα προηγούμενα χρόνια αποδείχθηκε αφενός ανεπαρκής και αναποτελεσματική ως προς τη διαχείριση της υπάρχουσας κατάστασης, αφετέρου αδύναμη να αναχαιτίσει τους αμείωτους ρυθμούς αυθαίρετης δόμησης, γεγονός που έχει οδηγήσει στη νομιμοποίηση της παρανομίας και τη γελοιοποίηση της νομιμότητας (Χριστοφιλόπουλος 1999).

Οι κατά καιρούς νομοθετικές ρυθμίσεις, που προέβλεπαν την αντιμετώπιση της αυθαίρετης δόμησης στην Ελλάδα, οι σημαντικότερες των οποίων εκτέθηκαν στην παρούσα εργασία, χαρακτηρίζονται από την αυστηρότητά τους, ωστόσο αποδείχθηκαν κατ' επίφαση δρακόντειες, δεδομένου ότι ο νομοθέτης εμφανίζεται από τη μία απόλυτος, ενώ από την άλλη κλείνει το μάτι στην παραβατικότητα μέσω των εξαιρέσεων, των ασαφειών και στη συνέχεια βέβαια με την ανοχή των παραβάσεων. Με τους πρόσφατους νόμους αντικαταστάθηκαν μεν οι κατεδαφίσεις με πρόστιμα, αλλά και τα πρόστιμα αναστέλλονται λόγω της παρατεταμένης οικονομικής κρίσης, των capital controls, πολιτικών πεποιθήσεων κλπ. Είναι δε χαρακτηριστικό, ότι και από το περίφημο Πράσινο Ταμείο χρηματοδοτήθηκαν μεν κάποια έργα, όπως ποδηλατόδρομοι κλπ. και εντάχθηκαν έργα κατεδάφισης αυθαιρέτων στο Χρηματοδοτικό Πρόγραμμα «Αστική Αναζωογόνηση 2012-2015» στον Άξονα Προτεραιότητας (Α.Π.) 7.1, που αφορά στην «Αντιμετώπιση αυθαιρεσίας / παρανομίας στο οικιστικό περιβάλλον» για το έτος 2014, μέχρι σήμερα, ωστόσο, πραγματοποιήθηκαν ελάχιστες κατεδαφίσεις αυθαιρέτων κατασκευών, που δε δύνανται να υπαχθούν ούτε στον ισχύοντα νόμο (π.χ δυνάμει αμετάκλητων δικαστικών αποφάσεων ή επειδή βρίσκονται σε

απαγορευμένες περιοχές, όπως δάση, αρχαιολογικοί χώροι, παραλίες), προκειμένου να ανακτηθούν κοινόχρηστοι χώροι. Σε κάθε περίπτωση, όπως τονίζεται και στη Σύνοψη πεπραγμένων έτους 2013 της Ειδικής Υπηρεσίας Επιθεωρητών Περιβάλλοντος (ΕΥΕΠ), στην οποία αποτυπώνεται ο απολογισμός της υπαγόμενης στην ΕΥΕΠ Ειδικής Υπηρεσίας Επιθεώρησης και Κατεδάφισης Αυθαιρέτων (ΕΥΕΚΑ), αναφορικά με την εκτέλεση τελεσίδικων πρωτοκόλλων κατεδάφισης αυθαιρέτων κατασκευών, πρόκειται για *«απολογισμό πρωτόγνωρο, αποδοτικό και ικανό για να εμπεδωθεί η βούληση της Πολιτείας για την ουσιαστική χάραξη κόκκινης γραμμής στην αυθαίρετη δόμηση και η ετοιμότητα της Διοίκησης για την εφαρμογή της»*.

Υπό τις παρούσες συνθήκες της παρατεταμένης δημοσιονομικής κρίσης, η Πολιτεία, με τις συνεχείς παρατάσεις, προσδοκά έσοδα άνω των 3 δισ. ευρώ από την επιχείρηση τακτοποίησης των αυθαιρέτων κατασκευών. Όσον αφορά το ύψος των καταχωρημένων προστίμων στο ηλεκτρονικό σύστημα, όπως προκύπτει από τα στοιχεία του ΤΕΕ, τα καταχωρημένα πρόστιμα για περισσότερα για 938.121 αυθαίρετα ξεπερνούσαν τα 3,3 δισ. ευρώ στις αρχές του έτους, ενώ στα ταμεία του Δημοσίου έχει ήδη εισρεύσει το 1,8 δισ. από αυτά. Το 25% των προστίμων αφορά ακίνητα χωρίς καμία οικοδομική άδεια, ενώ το 75% αυθαιρεσίες σε κτίσματα με οικοδομική άδεια. Επίσης, το 29% των δηλώσεων αφορά ακίνητα εκτός σχεδίου και το 71% ακίνητα εντός σχεδίου. Αίσθηση προκαλεί τέλος, ότι σύμφωνα με το Υπουργείο Περιβάλλοντος, το ποσοστό των κτιρίων στην Ελλάδα, στα οποία έχουν τηρηθεί με ακρίβεια οι προβλεπόμενοι όροι της οικοδομικής τους άδειας υπολογίζεται σε 10%.

Μόνο υπό το πρίσμα αυτό θα μπορούσε κανείς να ερμηνεύσει τη μεγάλη στροφή της νομολογίας του ΣτΕ, η οποία αρχικά απεμπόλησε (ΣτΕ 3341/2013) την πάγια θέση του περί αντισυνταγματικότητας των διατάξεων με τις οποίες εξαιρούνται από την κατεδάφιση «συλλήβδην» αυθαίρετες κατασκευές και χρήσεις με μόνη την υποβολή δήλωσης και επιβολή προστίμων, διότι αντιβαίνουν στη συνταγματική αρχή του Κράτους δικαίου -θεμελιώδης επιδίωξη της οποίας είναι η πραγμάτωση του Δικαίου στην Πολιτεία, που πρωτίστως επιτυγχάνεται με τη διαφύλαξη του κύρους του νόμου-, καθώς επίσης και στη συνταγματική αρχή της ισότητας -διότι θέτουν σε μειονεκτική μοίρα, έναντι εκείνων των οποίων οι ανεγερθείσες ή διαρρυθμισθείσες οικοδομές είναι αυθαίρετες λόγω παραβιάσεων των ισχυόντων όρων δομήσεως και χρήσεων γης αλλά εν τούτοις εξαιρούνται από την κατεδάφιση, τους νομοταγείς πολίτες που έχουν ιδιοκτησία στην ίδια περιοχή και οι οποίοι, μολονότι ενήργησαν κατά την ανέγερση ή διαρρύθμιση της οικοδομής τους μέσα στα πλαίσια

των δυνατοτήτων τις οποίες παρείχαν οι νόμοι, θα υφίστανται του λοιπού εις το διηνεκές τις δυσμενείς πολεοδομικές συνέπειες των αυθαίρετων κατασκευών των γειτόνων τους, οι οποίες, αν και επιβαρύνουν τους όρους διαβίωσης, διαφεύγουν την κατεδάφισή τους (ΣτΕ Ολομ. 3921/2010, 3578/2010, 3500/2009)- καταλήγοντας στη συνέχεια με τη σχολιαζόμενη παραπάνω πρόσφατη απόφασή του (1858/2015), ότι οι διατάξεις του ν. 4178/2013 δεν αντίκεινται στο άρθρο 24 παρ. 2 του Συντάγματος.

Πρόκειται για κοινή παραδοχή, η οποία αντανακλάται και στη νομολογία, ότι η αυθαίρετη δόμηση και η παγιωμένη κοινωνική νοοτροπία της παραβατικότητας τρέφονται από την ατιμωρησία, την επιβράβευση, τη μικροπολιτική αντιμετώπιση. Οι εγγενείς αδυναμίες της δημόσιας διοίκησης, η ανεκτικότητα, η ατολμία της Νομοθετικής Εξουσίας εμφύσησαν το δικαίωμα καταστρατήγησης των θεσμών σε ικανό, δυστυχώς, τμήμα της κοινωνίας, γεγονός που δημιουργεί την εύλογη απορία, αν τελικά η πάροδος μακρού χρόνου μπορεί να δράσει ως νομιμοποιητικός παράγοντας στην ελληνική έννομη τάξη. Η άποψη της γράφουσας είναι, ότι δεν μπορούμε να ανάγουμε τη μη τήρηση της νομιμότητας σε κοινωνικό κριτήριο στήριξης ομάδων του πληθυσμού. Διότι έτσι θίγεται ο πυρήνας του ίδιου του κράτους δικαίου που είναι ακριβώς η διαφύλαξη της νομιμότητας.

Ο ν. 4178/2013 παρουσιάστηκε σαν μια «τελευταία ευκαιρία» τακτοποίησης των παλαιών αυθαίρετων κατασκευών και μια σοβαρή προσπάθεια αναχαίτισης του θλιβερού φαινομένου της αυθαίρετης δόμησης, μόνο μέσα από την επιτυχή αντιμετώπιση του οποίου η βελτίωση της χωροταξικής και πολεοδομικής νομοθεσίας που επιτάσσει το Σύνταγμα και συχνά ευαγγελίζεται η Πολιτεία θα έχει νόημα. Ωστόσο, μόνο η πρόθεση του νομοθέτη δεν αρκεί, όπως άλλωστε εύκολα γίνεται αντιληπτό ανατρέχοντας κανείς πίσω στο χρόνο. Πράγματι, όσο η Πολιτεία μεριμνά για την ευνοϊκή τύχη των αυθαιρέτων οι συνειδήσεις αμβλύνονται και η ανομία κερδίζει έδαφος. Απαιτείται εφαρμογή των κανόνων δικαίου από την εκτελεστική εξουσία, η απροθυμία της οποίας μέχρι και σήμερα, είτε λόγω πελατειακών σχέσεων, είτε λόγω πολιτικού κόστους, συνετέλεσε στη διαιώνιση του προβλήματος, έτσι εξηγείται άλλωστε ο ουσιαστικά ανύπαρκτος αριθμός κατεδαφίσεων, ακόμα και σε προστατευόμενες περιοχές, όπου ουδέποτε ο νομοθέτης αναγνώρισε τη δυνατότητα «νομιμοποίησης». Σημειωτέον, ότι στο νέο νομοσχέδιο που πρόκειται να τεθεί προς ψήφιση τους προσεχείς μήνες και ευαγγελίζεται για άλλη μια φορά την οριστική διευθέτηση του ζητήματος της αυθαίρετης δόμησης, η δραστική μείωση του κόστους τακτοποίησης των παραβάσεων, ως μια πρακτική βραχυπρόθεσμου οικονομικού οφέλους, ουδόλως συμβάλει

στην καταπολέμηση της αυθαιρεσίας, αντίθετα καλλιεργεί την εντύπωση ότι η ποιότητα ζωής σε δομημένο περιβάλλον είναι ένα εμπορεύσιμο αγαθό, αντικείμενο οικονομικής συναλλαγής μεταξύ Κράτους – Πολιτών, ώστε επιδοτείται για άλλη μια φορά «το προϊόν» της αυθαίρετης δόμησης έναντι της νόμιμης δόμησης.

Δεν υπάρχει αμφιβολία, ότι οποιαδήποτε νομοθετική ρύθμιση, για να έχει αποτέλεσμα, θα πρέπει:

1^{ov}) να καταστήσει σαφές με κάθε τρόπο την πρόθεση της Πολιτείας να μην ανεχθεί καμία πολεοδομική παράβαση και φυσικά να προβαίνει άμεσα σε υλοποίηση των κατεδαφίσεων που έχουν κριθεί τελεσίδικα από την Ελληνική Δικαιοσύνη. Σημειωτέον, ότι το Πράσινο Ταμείο προβλέπεται ότι θα χρηματοδοτεί τις κατεδαφίσεις, οι οποίες ωστόσο μέχρι σήμερα δεν υλοποιούνται ευρέως και συστηματικά.

2^{ov}) να υπάρξει απλοποίηση και κωδικοποίηση της πολεοδομικής νομοθεσίας.

3^{ov}) να ενεργοποιηθούν και εντατικοποιηθούν τα ισχύοντα συστήματα και μέθοδοι ελέγχου της αυθαίρετης δόμησης και

4^{ov}) να γίνει ουσιαστική χρήση της υπάρχουσας τεχνολογίας (δορυφορικοί χάρτες, γεωγραφικός εντοπισμός, ηλεκτρονικές πλατφόρμες και μητρώα, ηλεκτρονική ταυτότητα κτιρίων κλπ.) για τον αποτελεσματικό έλεγχο της δόμησης.

Και βέβαια η βάση της νομοθεσίας είναι ο ίδιος ο χωροταξικός και πολεοδομικός σχεδιασμός, ο μέσος χρόνος του οποίου εκτιμάται στα 20 έτη, σε αντίθεση με τις δυτικοευρωπαϊκές έννομες τάξεις, αφού σ' αυτές ακολουθείται η φυσιολογική και υπεύθυνη κατεύθυνση, πρώτα να σχεδιάζουν και μετά να κτίζουν.

Είθε η ημερομηνία 28.7.2011 να αποτελεί τον ύστατο χρόνο αναφοράς στο ζήτημα της αυθαίρετης δόμησης στη χώρα μας.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Βεζυριαννίδου, Σ. (2014). *Αξιολόγηση της πολιτικής και της υλοποίησης του σχεδιασμού στο τοπικό επίπεδο μέσα από το εργαλείο των ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ του ν. 2508/97*, Βόλος, Διπλωματική ΠΜΣ ΤΜΧΠΠΑ
- Καράκωστας Ι. (2011). *Περιβάλλον & Δίκαιο – Δίκαιο διαχείρισης και προστασίας των περιβαλλοντικών αγαθών*, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη
- Κουτούπα-Ρεγκάκου, Ευ. (2007). *Δίκαιο του Περιβάλλοντος*, 2η έκδ. 2007, εκδ. Σάκκουλα Α.Ε.
- Μέλισσας, Δ. (2002). *Θεμελιώδη ζητήματα του δικαίου της χωροταξίας*, Αθήνα –Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα
- Μενουδάκος, Κ. (2002). *Η συνταγματική προστασία του περιβάλλοντος μετά την αναθεώρηση*, ΝοΒ 2002.45
- Σιούτη, Γλ. (2011). *Εγχειρίδιο δικαίου περιβάλλοντος*, εκδ. Σάκκουλα
- Σκουρής, Β.- Τάχος, Α. (1991). *Χωροταξικό και Πολεοδομικό Δίκαιο*, εκδ. ΣΑΚΚΟΥΛΑ
- Σπυρόπουλος Φ., Κοντιάδης Ξ., Ανθόπουλος Χ., Γεραπρίτης Γ. (2016). *ΣΥΝΤΑΓΜΑ – Κατ' άρθρο ερμηνεία*, εκδ. ΣΑΚΚΟΥΛΑ
- Χαϊνταρλής, Μ. (2010). *Χρήσεις γης και δίκαιο της Πολεοδομίας*, Περιβάλλον και Δίκαιο 2/2010, σελ. 258-265
- Χαϊνταρλής, Μ. (2010). *Δικαιοπολιτική ανάγνωση της ρύθμισης για την παράνομη αλλαγή χρήσεων στις οικοδομές*, Περιβάλλον και Δίκαιο 2/2010, σελ. 275-276
- Χριστοφιλόπουλος, Δ. (1998). *Το δίκαιο της δόμησης, Τόμος Α' Άδεια οικοδομής*, εκδ. Π.Ν. ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ
- Χριστοφιλόπουλος, Δ. (1999). *Το δίκαιο της δόμησης, Τόμος Β' Αυθαίρετη Δόμηση*, εκδ. Π.Ν. ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ

ΙΣΤΟΤΟΠΟΙ

- Βασιλειάδης, Δ. (2013) Πλημμέλειες των οικοδομικών αδειών, 2013 Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα:

http://portal.tee.gr/portal/page/portal/SCIENTIFIC_WORK/DIALEKSEIS_P/EPIKAIRA_THEMATA_DIKAIΟΥ_PERIVALLONTOS/Tab2/03%20%20C4%20C7%CC%20C7%D4%D1%C7%D3_%20C1%D3%C9%CB%C5%C9%C1%C4%C7%D3.pdf

Βλαντού, Α. (2011). *Αυθαίρετα: Η παραβατικότητα στην υπηρεσία των κοινωνικών αναγκών*. Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα:

<http://www.nomosphysis.org.gr/articles.php?artid=4319&lang=1&catpid=1>.

Γιαννακόπουλος, Κ. (2008). *Από την αυθαίρετη δόμηση στην αυθαίρετη νομοθέτηση. Σκέψεις γύρω από τη συμβολή του διοικητικού δικαστή στον εξορθολογισμό της κρατικής δράσης με αφορμή την απόφαση ΣτΕ (Ε') 3610/2007*

Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα:

<http://nomosphysis.org.gr/11277/apo-tin-authaireti-domisi-stin-authaireti-nomothetisiskapseis-guro-apo-ti-sumboli-tou-dioikitikou-dikasti-ston-eksorthologismo-tis-kratikis-drasis-me-aformi-tin-apofasi-ste-e-36102007-febrouarios-200/>

Γώγος, Κ. (2009). *Η συνταγματική προβληματική της νομιμοποίησης των αυθαίρετων κατασκευών. Με αφορμή τις κατασκευές στους ημιυπαίθριους χώρους*.

Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα:

http://www.nomosphysis.org.gr/articles.php?artid=3737&lang=1&catpid=1#_ftn10

Πρακτικά της Βουλής των Ελλήνων (Ολομέλεια). (2011). Ν. 4014/11. Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: <http://www.hellenicparliament.gr/Praktika/Synedriaseis-Olomeleias>

Πρεβεδούρου, Ε. (2015). *Συνταγματικώς ανεκτές οι διατάξεις του Ν. 4178/2013 για την αυθαίρετη δόμηση (ΣτΕ Ολ 1858/2015)*

Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα:

<http://nomosphysis.org.gr/14741/nomothetis-dioikisi-dikastis-kai-aythaireti-domisi/?st=%CE%B1%CF%85%CE%B8%CE%B1%CE%B9%CF%81%CE%B5%CF%84%CE%B7%20%CE%B4%CE%BF%CE%BC%CE%B7%CF%83%CE%B7>

Ρόζος, Ν. (2016). *Νομοθέτης, Διοίκηση, Δικαστής και αυθαίρετη δόμηση*.

Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα:

<http://nomosphysis.org.gr/14741/nomothetis-dioikisi-dikastis-kai-aythaireti-domisi/?st=%CE%B1%CF%85%CE%B8%CE%B1%CE%B9%CF%81%CE%B5%CF%84%CE%B7%20%CE%B4%CE%BF%CE%BC%CE%B7%CF%83%CE%B7>

Χλέπας, Ν. (2006). *Η κατανομή πολεοδομικών αρμοδιοτήτων κατά το Σύνταγμα*. Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα:

<http://nomosphysis.org.gr/10537/i-katanomi-poleodomikon-armodiotiton-kata-to-suntagma-ioulios-2006/?st=%CE%B1%CF%85%CE%B8%CE%B1%CE%B9%CF%81%CE%B5%CF%84%CE%B7%20%CE%B4%CE%BF%CE%BC%CE%B7%CF%83%CE%B7>

Χριστοφιλόπουλος, Δ. (2009). *Αντισυνταγματική η «τακτοποίηση» των ημιυπαίθριων*. Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα:

<http://nomosphysis.org.gr/11840/antisuntagmatiki-i-taktopoiisi-ton-imiupaithrion-ioulios-2009/?st=%CE%B1%CF%85%CE%B8%CE%B1%CE%B9%CF%81%CE%B5%CF%84%CE%B7%20%CE%B4%CE%BF%CE%BC%CE%B7%CF%83%CE%B7>

voria.gr

Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα:

<http://www.voria.gr/article/apokalipsi-kindinos-akiro-sis-ton-dasikon-charton>

ΠΡΑΣΙΝΟ ΤΑΜΕΙΟ – ΔΕΛΤΙΟ ΤΥΠΟΥ

Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα:

<http://www.prasinotameio.gr/index.php/el/anakoinoseis/deltio-typou/187-2014-09-26-10-57-53>

Στατιστικά στοιχεία ΥΠΕΚΑ

Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα:

[http://ypeka.gr/Default.aspx?tabid=389&sni\[524\]=2994&language=el-GR](http://ypeka.gr/Default.aspx?tabid=389&sni[524]=2994&language=el-GR)

Σύνοψη πεπραγμένων έτους 2013 της Ειδικής Υπηρεσίας Επιθεωρητών Περιβάλλοντος

Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα:

<http://www.ypeka.gr/LinkClick.aspx?fileticket=Mh2Ax3eOW%2FA%3D&tabid=396&language=el-GR>

TAXYΔΡΟΜΟΣ

Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα:

<http://www.taxydromos.gr/Real%20Estate/254583-etsi-katarreyse-h-kthmatagora-kai-xa8hkan-ependyseis-23-6-dis.html>

TAXYΔΡΟΜΟΣ

Διαθέσιμο στην ιστοσελίδα:

<http://www.taxydromos.gr/Real%20Estate/261189-ne-a-dedomena-gia-ta-ay8aireta-pws-swzontai-me-ekptwsh-60.html>